This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

Gov 529.17.5

Harvard College Library

FROM THE BEQUEST OF

JAMES WALKER, D.D., LL.D.,

(Class of 1814),

FORMER PRESIDENT OF HARVARD COLLEGE;

"Preference being given to works in the Intellectual and Moral Sciences."

6 July, 1896.

Die Verwaltungslehre.

Von

Dr. Lorenz Stein.

Erſter Theil.

Zweite Abtheilung.

Zweite durchaus umgearbeitete Auflage.

Stuttgart.
Verlag der J. G. Cotta'ſchen Buchhandlung.
1869.

Die vollziehende Gewalt.

Zweiter Theil.

Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem.

Mit Vergleichung der Rechtszustände, der Gesetzgebung und Literatur in England, Frankreich und Deutschland.

Von

Dr. Lorenz Stein.

Zweite durchaus umgearbeitete Auflage.

Stuttgart.
Verlag der J. G. Cotta'schen Buchhandlung.
1869.

~~IE 7242~~

Gov 529.17.5

HARVARD COLLEGE
NOV 6 1896
LIBRARY.

Walker fund.

Buchdruckerei der J. G. Cotta'schen Buchhandlung in Stuttgart.

Vorrede.

Wenn schon der erste Theil der Vollziehenden Gewalt, das verfassungsmäßige Regierungsrecht, eine gründliche Umarbeitung der ersten Auflage enthält, so ist der vorliegende Band beinahe ganz ein neues Werk. Doch habe ich die leitenden Grundgedanken der ersten Arbeit auf allen Punkten festgehalten; die Ueberzeugung, daß das Staatsleben und sein Recht nur durch innige Verbindung der Selbstverwaltung mit der Regierung recht erfaßt, und in ihren Consequenzen zu einem wirklich genügenden System des öffentlichen Rechts ausgebildet werden können, ward mir immer fester, und ich wage es unbedingt auszusprechen, daß das künftige Staatsrecht die Scheidung der Regierung und der Selbstverwaltung als erste und elementare Grundlage anerkennen wird. Ich weiß recht wohl, daß es bis dahin noch ein weiter Weg ist; die Tradition des ziemlich unklaren Begriffes vom Staat, der Mangel einer organischen Auffassung seines inneren Wesens, und die selbst in den neueren Staatsrechten, wie bei Bluntschli und Gerber, noch sich forterhaltende völlige Nichtberücksichtigung des ganzen Begriffes und Inhalts der Selbstverwaltung, sind sehr dazu geeignet, uns wenig Muth und Hoffnung zu erwecken. Freilich wissen wir, daß es sich hier nicht um diese oder jene Kategorie oder Controverse, sondern um eine völlige Umgestaltung des Staatsbegriffes handelt. Indessen haben wir es unternommen, und werden es, so weit unsere geringen Kräfte reichen, durchführen. Denn wir sind jetzt in einer andern Epoche; der Staat ist ein anderer geworden; er lebt ein anderes Leben um uns, in uns, durch uns; wie können wir das Neue in der alten Weise verstehen und beurtheilen wollen? So möge man der Arbeit des Geistes freien Raum geben; ist sie berechtigt, wird sie sich erhalten, und weiter arbeitend dem weiter Arbeitenden zur Seite stehen.

Wer übrigens solche Arbeit unternimmt, der braucht vor allerlei Unbequemlichkeiten nicht zu sorgen. Namentlich geschieht es uns schon wiederholt, daß unsere Auffassungen für unfreisinnig erklärt werden. Wie das möglich ist, das mag Gott wissen. Wenn man unser Werk nicht begriffen hat, wie Gierke (S. 888), der unsere Auffassung vom Vereinswesen offenbar gar nicht versteht, was können wir dafür? Gründlicher ist die Redaktion der Tübinger Vierteljahrsschrift. Der Verfasser der Anzeige von Samuely's Schrift über Ministerverantwortlichkeit preist den „Freimuth" dieses Autors, der die bekannten Ansichten der bisherigen Schriftsteller reproducirt; wir kommen dabei gar übel an; dieser „Freimuth" erscheint dem Recensenten nicht so sehr in der Sache selbst, als in der „Beurtheilung der haarsträubend absolutistischen und oberflächlichen Construktionen der Stein'schen Verwaltungslehre (1. Band)." (1869, 1. Heft, S. 176.) Wie der Mann, der das schrieb, wohl aussieht, wenn wir ihm das Haar gesträubt haben? Und doch hätte er nach Hegels Aesthetik wissen müssen, daß die „höchste Freiheit" weder im Haar, noch in der Tübinger Vierteljahrsschrift, sondern im Humor besteht. Oder hatte er andere Schmerzen? Jedenfalls können wir darüber beruhigt sein, daß, wenn einmal die Tübinger Vierteljahrsschrift für die gesammte Staatswissenschaft von dem umfassendsten systematischen Werke, das je über Staatswissenschaft erschienen ist, Notiz nehmen sollte, wir eine höchst vorurtheilsfreie Besprechung zu gewärtigen haben. Dagegen möge es uns bei dieser Gelegenheit gestattet sein, dem Herrn Verfasser der „Geschichte der Steuern des brittischen Reiches," W. Vocke, unsere volle Achtung für seine treffliche Arbeit auszusprechen. Wir aber danken dem Publikum herzlichst, daß es uns durch diese neue Auflage Gelegenheit geboten hat, uns mit diesen Helden der Breite abzufinden. Wir gestehen, daß wir ganz glücklich wären, wenn uns noch einmal dazu die gleiche Gelegenheit geboten würde.

Der dritte Band, das Vereinswesen, ist ein ganz neues Werk. Wir werden es nächstens dem Publikum übergeben.

Wien, Anfang Mai 1869.

Dr. Lorenz v. Stein.

Inhalt.

Die freie Verwaltung und ihr Rechtssystem.

Seite

I. Begriff und Wesen der freien Verwaltung 3
Die freie Verwaltung in ihrer Scheidung von der Regierung . . 5
II. Der Organismus der freien Verwaltung 11
I. Entwicklung des Begriffs des Verwaltungskörpers im Gegensatz zum Regierungsorgane. (Gränze und Definition desselben. Selbstverwaltung und Vereinswesen als Grundformen der Verwaltungskörper) 11
II. Organische Elemente der persönlichen Einheiten überhaupt, des Verwaltungskörpers insbesondere 17
III. System der (freien) Verwaltungskörper. Die Selbstverwaltung und das Vereinswesen 21
a) Bedeutung des Systems 21
b) System der Selbstverwaltung 23
c) System des Vereinswesens 27
III. Das Rechtssystem der freien Verwaltung 33
1. Die Grundbegriffe. Juristische Persönlichkeit, Autonomie und Oberaufsicht 34
2. Begriff und Recht der juristischen Persönlichkeit 36
a) Entwicklung des Begriffs und der öffentlich-rechtlichen Natur desselben. Die vertragsmäßige und juristische Persönlichkeit 36
b) Die Arten der juristischen Persönlichkeit 45
c) Die Erhebung zur juristischen Persönlichkeit 47
3. Das Rechtssystem der freien Verwaltung. Elemente desselben . . 52
A. Das Verfassungsrecht der freien Verwaltungskörper 54
I. Das innere Verfassungsrecht derselben 54
II. Das staatliche Verfassungsrecht der juristischen Persönlichkeit . 56
B. Das Verwaltungsrecht der freien Verwaltungskörper 58
I. Begriff. Die Competenz und ihr Recht. Unterschied von der Rechtsfähigkeit 58
II. Die Autonomie. Begriff derselben 60
Das System der Autonomie 64
1) Die Autonomie der Vollziehung 64
2) Die Autonomie der eigentlichen Verwaltung 67

Seite

III. Die Oberaufsicht und die oberaufsehende Gewalt 69
A. Begriff und Wesen derselben. Unterschied von Disciplin und Statistik. Gestalt derselben in England, Frankreich und Deutschland 69
B. Das Rechtssystem der Oberaufsicht 79
1) Begriff des Rechts der Oberaufsicht. Der Unterschied zwischen der oberaufsehenden Gewalt und der Verantwortlichkeit in der freien Verwaltung 79
2) Die oberaufsehende Gewalt und ihr Recht 81
a) Begriff derselben 81
b) Das System des Rechts der oberaufsehenden Gewalt . 82
1) Das Recht der Kenntnißnahme und der Anzeige . . 82
2) Das Recht des Befehls und des Zwanges gegen die Verwaltungskörper 85
3) Die Nichtigkeitserklärung, das Verbot, und die Sistirung und Auflösung 86
4) Die Haftung der Regierung für ihre oberaufsehende Gewalt 88
3) Die Verantwortlichkeit und die Haftung in der freien Verwaltung 89
a) Begriff und Bedeutung derselben 89
b) System dieser Rechte 91
1) Die Oeffentlichkeit und die Veröffentlichung . . . 92
2) Die Verantwortlichkeit 94
3) Das Rechtssystem der Haftung. Die individuelle und die öffentlich rechtliche Haftbarkeit 96
Das Princip der Geschichte der freien Verwaltung . . 100

Die beiden Grundformen der freien Verwaltung.

Erste Form.

Die Selbstverwaltung.

I. Die Vertretungen. Begriff und Wesen 110
A. Die freien Vertretungen 112
1) Gesuche, Petitionen und Petitionsrecht 112
2) Gutachten, Vernehmungen (Enqueten) 115
B. Die eigentlichen Vertretungen 117
1) Begriff und Aufgabe 117
2) Räthe. — Die Boards in England. Das System der Conseils in Frankreich. Deutschlands „Räthe“ 118
3) Die Kammern. Handels- und Gewerbekammern 124
II. Die (eigentliche) Selbstverwaltung 127
1. Begriff und Wesen derselben im Allgemeinen 127
Begriff und System der Selbstverwaltungskörper 130

Seite

2. Das Rechtssyſtem der Selbſtverwaltung und ſeine allgemeine Entwicklung bis zur Gegenwart 131
a) Die Elemente dieſes Rechtſyſtems an ſich und der Ausgangspunkt der poſitiven Rechtsbildung 131
b) Die poſitive Rechtsbildung der Selbſtverwaltung. Begriff des hiſtoriſchen Rechts. Erſte Geſtalt: die Selbſtverwaltung der Geſchlechter und der ſtändiſchen Epoche 135
c) Der Uebergang. Zweite Geſtaltung. Weſen und Entwicklung der obrigkeitlichen Vormundſchaft über die Selbſtverwaltung. Die „Privilegien“ und „Statuten“ derſelben 143
d) Das verfaſſungsmäßige Selbſtverwaltungsrecht. (Die Entſtehung der Gemeinde-, Landſchafts- und Körperſchaftsordnungen. Die verfaſſungsmäßige Autonomie der Selbſtverwaltungskörper) 148
3. Die Geſtalt der Selbſtverwaltung in Europa. Das Princip ihrer Geſchichte 153
Englands Selbſtverwaltung. Das eigentliche Weſen des Selfgovernment. Das hiſtoriſche Recht in England. Die Corporation und die Incorporation. Die bye laws. Die visitators 159
Frankreichs Selbſtverwaltung. Das Syſtem der Conseils und die Hierarchie der Selbſtverwaltungskörper 165
Deutſchlands Selbſtverwaltung 172
Das Syſtem der Selbſtverwaltungskörper 179
I. Die Landſchaft 179
1) Begriff und Weſen der Landſchaft 180
2) Die Principien für die Rechtsbildung des Landſchaftsweſens. Das Verhältniß zur Volksvertretung und die hiſtoriſche Rechtsbildung. Das Verhältniß zur Regierung; Begriff der Centraliſation. Die Idee des organiſchen Rechts der Landſchaft 183
3) England. Das Colonialſyſtem als außereuropäiſche Landſchaftsordnung. Die Reſte der Landſchaftsverwaltung in den Countys. Die alte County und der Sheriff. Die neue County und die Quarterly sessions 191
4) Frankreich. Die alte Landſchaft. Das Princip und die Grundlagen des Departementalſyſtems des neuen Staats 198
5) Deutſchland. Bedeutung der Landſtände und der ſtändiſchen Verfaſſungen. Die Provincialſtände Preußens und die Landtage Oeſterreichs 206
II. Das Gemeindeweſen 214
Vorbemerkungen 214
1. Begriff und Weſen der Gemeinde 220
a) Allgemeine Bedeutung des Gemeindeweſens 220
b) Die formalen Grundbegriffe 224
2. Elemente der hiſtoriſchen Geſtaltung des Gemeinderechts . . . 228

Seite

a) Grundzüge der europäischen Geschichte des Gemeinderechts . . 228
b) Englands Municipalwesen 244
c) Frankreichs Communalwesen. Arrondissement, Canton, Organisation communale. Die beiden Principien der letzteren 254
d) Deutschlands Gemeindewesen. Die Elemente der Geschichte desselben seit dem neunzehnten Jahrhundert. Die drei Hauptepochen. Gegenwärtiger Zustand. Charakter des Gemeindewesens in Oesterreich, Ungarn und Preußen 267
3. Das System des Gemeinderechts. Begriff und Inhalt . . . 306
I. Die Gemeindeverfassung. Begriff 308
A. Das Gemeindebürgerrecht 309
1) Das Heimathsrecht. (Freizügigkeit, Niederlassung und wahrer Inhalt des Heimathsrechts) 309
2) Das Bürgerrecht 311
a) Die Bedingungen; persönliche und wirthschaftliche. Verbrechen und Strafe. Klassensteuer. Bürgerrolle . . . 311
b) Die Form der Ausübung; das Versammlungsrecht . . 313
B. Der Organismus der Verfassung und das Verfassungsrecht 313
1) Das Haupt der Gemeinde. (Bürgermeister, Vorsteher u. s. w.) 314
2) Die Gemeindevertreter. (Stadtverordnete, Gemeinderäthe, Schöffen, Beisitzer u. s. w.) 316
3) Die vollziehenden Organe. (Bürgermeister, Gemeindevorstand, Schulze u. s. w., und Rath oder Magistrat . . : 318
II. Das Gemeindeverwaltungsrecht 320
A. Begriff. Der innere (natürliche) und der amtliche (übertragene) Wirkungskreis 320
B. Das verfassungsmäßige Vollziehungsrecht der Gemeinde . . 322
1) Das innere Vollzugsrecht der Gemeinde 322
2) Das amtliche Vollzugsrecht der Gemeinde 324
C. Die wirkliche Verwaltung der Gemeinde und ihr Recht . . 326
1) Begriff und System der wirklichen Verwaltung der Gemeinde
2) Die wirkliche Verwaltung der Gemeinde und ihr Recht. Das Gemeindebudget und die Gemeindevertretung . . . 328
3) Die Rechtspflege der Gemeinde 330
4) Die innere Gemeindeverwaltung 333
III. Das staatliche Gemeinderecht. Autonomie und Oberaufsicht in der Gemeinde 336
IV. Das System der Gemeinden. Ortsgemeinde und Verwaltungsgemeinde 339
III. Corporationen und Stiftungen 344
1) Allgemeiner Charakter beider 344
2) Corporationen und ihre Verwaltung 346
3) Die Stiftungen und ihre Verwaltung 352

Die vollziehende Gewalt.

Besonderer Theil.

Zweites Gebiet.

Die freie Verwaltung und ihr Rechtssystem.

Die freie Verwaltung und ihr Rechtssystem.

I.

Begriff und Wesen der freien Verwaltung.

Indem wir jetzt zu dem zweiten großen Gebiet der vollziehenden Gewalt, der freien Verwaltung übergehen, wird es vor allem nothwendig, daß wir den Begriff und das Wesen derselben nicht etwa im Allgemeinen beschreiben, sondern daß wir denselben sowohl gegenüber der festen Kategorie der Regierung als der vagen Vorstellung der Freiheit in formeller klarer Bestimmung feststellen.

Denn wir wissen recht wohl zwei Dinge. Erstlich daß es sich hier nicht um einen bekannten Begriff und mithin um ein bereits feststehendes Rechtsgebiet handelt, und wir daher nicht etwa in kritischer Weise mit einem bestimmten Stoffe umzugehen hatten, sondern daß es darauf ankommt, eine neue Kategorie in Wissenschaft und Rechtsleben zu schaffen. Zweitens aber gehört wohl kaum viel dazu, um zu erkennen, daß diese Kategorie nicht etwa ein theoretisches Experiment enthält, sondern daß dasjenige, was sie ist und bedeutet, in der gewaltigsten Weise in das praktische Leben hineingreift, und daß es gerade in unserer Zeit mehr als je dazu bestimmt ist, ein wesentlicher Faktor in der Staaten- und Rechtsbildung der Zukunft zu bleiben. Gelänge es, sie so darzustellen, daß an ihrer substantiellen Geltung kein Zweifel mehr ist, und daß man sie daher als festes und dauerndes Element in die Anschauung und Beurtheilung des Staaten- und Rechtslebens aufnähme, so würden wir glauben, daß unsere Arbeit eine nicht erfolglose gewesen wäre.

Wir beginnen eben deßhalb mit dem offenen Geständniß, daß das, was wir als unsere Auffassung in der ersten Auflage niedergelegt haben, als Ganzes ein höchst Unfertiges gewesen ist. Es hat denselben Charakter, wie unsres Wissens Alles, was bisher über dieß weite Gebiet gesagt worden ist. Es ist mit richtigem Gefühl für das Ganze, aber ohne klares Verständniß desselben geschrieben. Das was wir die freie

Verwaltung nennen, ist zwar geschieden von der Regierung und in seinen einzelnen Gebieten zusammengestellt, aber es ist kein organischer Begriff geworden. Es ist daher auch nicht fähig, das Rechtsgebiet, um welches es sich hier handelt, gehörig zu beherrschen; die selbständigen, hochwichtigen Kategorien desselben treten nicht recht heraus; die entscheidenden Fragen der Gegenwart und der Zukunft, namentlich die nach Wesen und Recht der Autonomie und Oberaufsicht, sind kaum gestellt, und viel weniger gelöst; es ist klar, daß man einen ganz andern Weg einschlagen muß, um hier zum letzten Ziel zu gelangen. Daher wird auch das wahre Verhältniß, namentlich des Vereinswesens, nicht erledigt; es bleibt wohl das allgemeine Gefühl, daß es der freien Verwaltung angehört, nicht aber die Erkenntniß davon, wie weit und in welchem Sinne dieß der Fall ist, und alle Theile stehen daher mehr neben einander, als daß sie wahrhaft ein Ganzes bildeten. Das aber ist nicht ein Mangel, sondern das ist ein Fehler; denn ein Fehler ist das, was das Weiterschreiten unmöglich macht, ohne immer tiefer in Vereinzelung statt in die lebendige Gesammtanschauung hineinzugerathen. Und rede man nur hier nicht von Formalismus. Es ist in der That kaum der Mühe werth, gegen solchen Vorwurf sich zu vertheidigen. In der ganzen Welt, in allen Wissenschaften ist man sich einig darüber, daß das Lebendige, mag es erscheinen wo es will, ein Organismus von selbständig erkennbaren Kräften in ihren organischen Trägern ist; in allen Gebieten des Erkennens ist man sich einig, daß die Erkenntniß dieser lebendigen Erscheinungen *unmöglich* ist, ohne ein Eingehen auf die großen selbständigen Elemente desselben; die Naturwissenschaft, die Physik, die Chemie, die Astronomie, alle Wissenschaften glauben erst dann weiter gekommen zu sein, wenn sie mit möglichst scharfer Begränzung jedes Organ, jede Kraft bestimmt, ihnen Stelle, Gränze, Natur und Funktion möglichst genau angewiesen haben; keine einzige andere Wissenschaft verstattet es sich, einen unbestimmten Ausdruck, eine unklare, unberechenbare Vorstellung ihren Arbeiten zu Grunde zu legen — sollen wir denn in der Staatswissenschaft allein ewig hinter den großen Schwestern zurückbleiben? Oder ist der Staat das einzig lebendige Wesen, das *keine* festen, klar definirbaren Ordnungen hätte? Oder sehen wir sie nicht im Grunde als nothwendig an, indem wir von Regierung, Gemeinde, Verein u. s. w. reden? *Sind* sie aber etwas Bestimmtes, ist dann möglich, daß sie zwei oder drei gleich berechtigte Definitionen zulassen? Oder hat ihre Bestimmtheit vielleicht die Eigenschaft, keine feste Definition zuzulassen? Oder will man das Wesen eines Dinges überhaupt auch dann erkennen können, wenn man es nicht mit festen Gränzen ausrüstet? Oder will man endlich Physik, Chemie,

Aſtronomie u. a. des Formalismus anklagen, weil ſie ganz beſtimmt wiſſen, was ſie wiſſen?

Freilich, auf dieſer Grundlage ſind in den Staatswiſſenſchaften die Phraſe und das Gefühl beſeitigt. An ihrer Stelle entſteht ein feſtes Syſtem, das jedes lockere und leichte hin und her werthlos macht. Es iſt wahr, die wahre Wiſſenſchaft iſt hart, ja ſie iſt deſpotiſch. — Ich kann es nicht ändern.

Wir beginnen daher, indem wir den Verſuch machen, eben einen ſolchen feſten und organiſchen Begriff der freien Verwaltung aufzuſtellen, und das kann in der That, nach der im erſten Theil enthaltenen Darſtellung der Regierung und ihres Rechts nur geſchehen, indem wir denſelben dieſem Begriffe gegenüberſtellen, und darin den Anfang ſeines Verſtändniſſes ſuchen.

Die freie Verwaltung in ihrer Scheidung von der Regierung.

Wir haben im Staate als Grundlage ſeines Organismus den Willen deſſelben von der That geſchieden, und die That als einen ſelbſtändigen Organismus betrachtet und ſie in ihre Elemente aufgelöst. Wir haben die vollziehende Gewalt als die That an ſich — das Verwirklichen des Willens durch die eigends dazu beſtimmte Kraft — von der eigentlichen Verwaltung getrennt, als die Vollziehung, inſofern ſie ein beſtimmtes Objekt empfängt und durch daſſelbe ihre Thätigkeit modificirt. Wir haben dann die Vollziehung zunächſt als den Organismus des perſönlichen Staatswillens beſtimmt, und die Geſammtheit dieſer Organe als die Regierung bezeichnet, deren einzelne Glieder dann den Organismus der Regierung bilden. Auf dieſer Grundlage entſtand dann Begriff und Inhalt des Regierungsrechts.

Das Regierungsrecht war das Verhältniß der Selbſtbeſtimmung und Thätigkeit dieſer perſönlichen Staatsgewalt in der Regierung zum Willen des Staats. Das Princip des Rechts der Regierung war die Verpflichtung, in der That der letzteren, der Vollziehung, jenen Willen des Staats in Geiſt und Form auszuführen. So wie der Wille des Staats nun durch das organiſche Zuſammenwirken des Willens aller Einzelnen ſich zum Begriff und Weſen des Geſetzes erhebt, entſteht das, was wir das verfaſſungsmäßige Regierungsrecht genannt haben. Die Darſtellung dieſer organiſchen, offenbar leicht verſtändlichen Grundbegriffe bildeten den Inhalt des erſten Theiles.

Was bleibt zu ſagen übrig?

Offenbar ergibt ſich alsbald eine ganze Kategorie von hochwichtigen Erſcheinungen, welche in dieſem Begriffe und Kategorien keine Stelle

gefunden haben, und doch dem Leben des Staats ebenso gewiß angehören als jene. Was sind und bedeuten denn Vereine, Gemeinden, Landschaften u. a.? Woher entstehen sie, und wohin werden sie in dem mächtigen Organismus gehören, den wir den Staat genannt haben?

Es ist klar, aus dem Wesen der persönlichen Einheit des Staats und ihrer Organisation können sie nicht entwickelt werden. Weder das Moment der Besonderheit noch das Moment der Selbständigkeit genügen dazu; es ist falsch, sie auf diese Elemente zurückführen zu wollen, wie man es wohl versucht hat, denn die Besonderheit tritt auch in jedem Amt auf, und selbständig ist sogar jede Behörde bis zu einem gewissen Grade; um Gradunterschiede aber handelt es sich hier nicht, sondern um qualitative Unterschiede, um Unterschiede der Wesenheit. Haben jene Kategorien solche Unterschiede, und worin bestehen sie?

Wir können sie mit Einem Worte bezeichnen und damit die Grundlage aller jener Begriffe oder Thatsachen angeben. Sie sind Erscheinungen der Freiheit in der Verwaltung. Was heißt Freiheit?

Freiheit ist das Wesen der Persönlichkeit, nach welchem sie ihre Selbstbestimmung auch in der Einheit mit Andern bethätigt.

Die verfassungsmäßige Freiheit im Staate ist demnach diejenige Ordnung desselben, nach welcher der Einzelne an der Bildung des allgemeinen Willens Theil nimmt. Wenn derselbe als Gesetz da ist, giebt es dann noch eine Freiheit in der Regierung, welche das Gesetz vollziehen muß?

Nein. Das Wesen der Regierung ist die Vollziehung des Gesetzes durch ihre einheitliche persönliche Gewalt. In der Regierung erscheint der Staat als selbstthätige, und daher nothwendig einheitlich organisirte Persönlichkeit. Der Begriff der einheitlichen That schließt die freie Theilnahme der Einzelnen aus; es ist keine That möglich, wenn sie nicht als persönliche Einheit auftritt. Die Regierung ist verantwortlich, aber sie ist weder frei noch unfrei, sondern sie ist ein persönlicher Organismus. So lange man keine andere Kategorie hat als Gesetzgebung und Regierung, gibt es keinen Begriff der freien Verwaltung.

Wenn daher das Wesen der Freiheit, als der Persönlichkeit überhaupt innewohnend, den ganzen Staat durchdringt, und wenn wir daher ganz abstrakt redend, auch von einer freien Verwaltung sprechen und sie im Namen der Persönlichkeit fordern, wie sollen wir uns dieselbe denken?

Am nächsten scheint es dem einfachsten Verständniß nun zu liegen, daß man überhaupt die Regierung selbst, welche ihrem Begriffe nach das Wesen der Freiheit nicht in sich aufnehmen kann, beseitige, und

für die Vollziehung überhaupt die Idee der freien Selbstbestimmung an ihre Stelle setze. Allein sowie wir den persönlichen Willen des Staats im Gesetz fordern, so setzen wir auch die Nothwendigkeit einer persönlichen, einheitlichen, und nur dadurch verantwortlichen That, welche nothwendig die einzelne Thätigkeit unter den Gesammtwillen bringt; ohne die letztere ist der erstere ein körperloser Geist, eine abstrakte Selbstbestimmung. So wie wir ferner das Gesetz setzen, setzen wir die Nothwendigkeit, es mit dem Willen der That auch zu erfüllen und zu entwickeln; das Gesetz will nicht bloß Gehorsam, sondern Vollziehung; und das Vollziehende ist eben Regierung. Wer daher die Regierung in ihrer Selbständigkeit für überflüssig hält, und die Vollziehung des allgemeinen Willens in die Einzelthätigkeit legt, der muß consequent auch das Gesetz läugnen und seine Macht und seine Bestimmungen gleichfalls dem Einzelwillen übergeben; er muß nicht mehr einzelne Erscheinungen, sondern den ganzen Staat aus dem persönlichen Leben entweder in den privatrechtlichen Vertrag, oder in die Natur der Dinge verlegen und diese statt der Persönlichkeit wirken lassen. Es ist überflüssig, hier mit einer solchen Auffassung zu streiten; ebensowenig ist hier zu fragen, welches die richtige Form der Regierung sein muß. Sie ist und bleibt ein organisches Element des Staats.

Ist dem nun so, wo ist dann in der Verwaltung ein Raum für die Freiheit?

Es ist klar — enthält und erzeugt die Regierung die Verwaltung, und ist sie als einheitlicher Organismus des persönlich thätigen Staats absolut nothwendig, so kann das Element der individuellen Selbstbestimmung nur dadurch Platz greifen, daß ihm ein Theil der Funktion, und damit allerdings auch ein Theil des Rechts der Regierung übergeben wird. Und damit entsteht der allgemeine, wenn auch noch ganz unbestimmte Begriff der freien Verwaltung. Dieselbe bedeutet diejenigen Theile der Funktion und des Rechts der Regierung, welche der freien Selbstbestimmung des Einzelnen übergeben werden — oder die Vollziehung insoweit sie Aufgabe und Recht der freien organisirten Selbstthätigkeit der Einzelnen wird.

So entsteht der Begriff der freien Verwaltung, und so scheidet er sich formell von dem der Regierung. Er beruht nicht auf einer Aenderung der Aufgabe oder des Rechts derselben, sondern nur auf dem Eintreten eines neuen Momentes in die Vollziehung, und dieß Moment ist die individuelle Selbstbestimmung. Sie enthält auch kein neues Princip, sondern sie ist in der That nur die Anwendung desselben Grundsatzes, aus dem die Gesetzgebung hervorgeht, auf die vollziehende Gewalt; des Grundsatzes, daß die staatliche Freiheit auf der

Theilnahme der Selbstbestimmung an dem Leben des Ganzen beruhe. Sie ist auch eigentlich kein neuer Proceß, denn wie in der Gesetzgebung der persönliche Wille des Staats sich als Gesetz von der einzelnen Selbstbestimmung trennt, und als vollkommener, selbständiger, persönlicher Wille über dem Einzelnen dasteht, in seiner Gültigkeit der Willkür so gut wie seiner subjektiven Meinung des Einzelnen über Werth oder Unwerth seines Inhalts entzogen, so tritt auch in der Regierung die That des Staats über den Einzelnen selbständig und selbstthätig hin, unabhängig von subjektiver Thätigkeit, und nur die einzelnen Funktionen dieser Thätigkeit lassen wieder die individuelle Theilnahme in der wirklichen Ausführung zu, gerade wie die Gesetzgebung dieselbe bis zu dem Punkte zuläßt, wo sie sich zum persönlich individuellen Willen des Staats erhebt. Die freie Verwaltung ist daher ihrem ganzen Wesen wie ihrer Wirklichkeit nach der Ausdruck derselben Idee, aus welcher die freie Gesetzgebung hervorgeht, ja sie ist die Vollendung derselben. Denn wie überhaupt die That die Vollendung des Willens ist, so ist die freie That die Vollendung des freien Willens, und der Organismus der freien That im Staate ist eben die freie Verwaltung.

Das nun ist zunächst der allgemeine Begriff der freien Verwaltung und ihr Verhältniß zu Regierung. Und jetzt ist es auch leicht, diesem Begriffe seinen ersten, allgemeinen Inhalt zu geben.

Es ist nämlich klar, daß wir nicht dabei stehen bleiben können, die in ihm liegende Theilnahme an der Vollziehung so ganz allgemein zu bezeichnen. Denn diese Vollziehung selbst hat sich eben in eine ganze Reihe von einzelnen Momenten aufgelöst, von denen jedes seine selbständige Bedeutung und sein Recht hat. Die Grundlage aller Funktionen der Regierung ist die Verordnung in ihren verschiedenen Formen; an sie schließt sich die Verfügung mit der Zwangsgewalt, welche wieder die Organisation als Vertheilung der Aufgaben zur Voraussetzung haben. Theilnahme an der Regierung heißt daher, einen Theil der Verordnungs- und Zwangsgewalt, und endlich einen Theil der Organisationsgewalt derselben besitzen. Anstatt daher im Allgemeinen von der Theilnahme an der Vollziehung zu reden, müssen wir jetzt sagen, daß die freie Verwaltung in derjenigen Vollziehung besteht, in welcher Verordnungs-, Organisations- und Zwangsgewalt der freien Selbstthätigkeit des Volkes übergeben sind, und daß die formale Thätigkeit der freien Verwaltung die Anwendung der Grundsätze und Rechtsnormen für diese Gewalten überhaupt auf diejenigen Gebiete des wirklichen Lebens enthält, welche derselben als Gegenstand ihrer Funktion angehören.

Damit nun tritt die freie Verwaltung neben die Regierung, mit

einem Analogon ihrer Aufgaben, ihres Rechts, ihrer ganzen Stellung. Dennoch haben wir schon bemerkt, daß beide Elemente wesentlich von einander in ihrem Grundprincip verschieden sind. Auf gemeinsamem Boden sich bewegend, dem Inhalte nach gleichartig, dem Lebensprincip nach ungleichartig, ist es nun zuerst klar, daß das Verhältniß zwischen beiden sowohl im Einzelnen, als auch und vielleicht noch mehr im Ganzen, weder ein einfaches noch ein unbestrittenes ist noch sein kann. Die spätere Darstellung wird zeigen, in wie vielfachen und ernsthaften Kämpfen beide großen Elemente der Vollziehung von jeher mit einander gestanden sind. Das nun zu entwickeln, ist allerdings Sache der Geschichte. Soll aber, und das ist keineswegs bloße Theorie, die begriffliche Begründung der freien Verwaltung zugleich die höhere Berechtigung derselben enthalten, so muß sie auch fähig sein, die letzte Hauptsache, das ist das Princip für ihr Verhältniß zur Regierung zu bestimmen. Und in der That liegt das schon im Begriffe beider Faktoren. Ist der Staat eine einheitliche Persönlichkeit und muß sein Wille als einheitlicher gelten, so kann auch die That desselben gleichfalls nur eine einheitliche sein. Die einzelne Persönlichkeit, dem Staate und dieser seiner Einheit angehörend, kann daher in ihrer freien Theilnahme an der Verwaltung für die letztere nicht fordern, was dem Wesen der ersteren widersprechend wäre — eine Ausdehnung, welche die Einheit in Willen und That des Staats aufheben würde. Die Gränze für die freie Verwaltung liegt daher in dieser Einheit des Staats; sie ist ihrem Wesen nach mithin auch kein Gegensatz gegen Staat und Regierung, sondern sie enthält dasjenige Maß der Theilnahme des freien Staatsbürgerthums an der vollziehenden Gewalt, welcher durch die Bedingungen der Einheit derselben gesetzt ist. Dieß ist das allgemeine Princip für den Inhalt der freien Verwaltung, und dieß Princip wird sich unten sofort zugleich als die Quelle des staatlichen Rechts vorstellen, entwickeln.

So ist nun die freie Verwaltung ein selbständiger Begriff und ein selbständiger Faktor der Vollziehung. Ist sie nun das, so wird sie ferner in erster Weise ein selbständiger Organismus sein, und dieser Organismus wird zum Träger eines nicht minder selbständigen Rechts werden. Und in diesen beiden Theilen ist dann der Inhalt des allgemeinen Theiles der freien Verwaltung gegeben.

Es ist nicht wohl möglich, hier von einer Literatur dieser Begriffe zu reden. Das charakteristische Moment der bisherigen „Politik“ besteht wesentlich in der Beschränkung auf die Frage, wie die Gesetzgebung eine freie sein kann. Natürlich kann man so lange nicht von einer freien Verwaltung reden, als man überhaupt noch die Verwaltung nicht in die Staatslehre aufgenommen hat.

Wohl aber dürfen wir ſchon hier bemerken, daß erſt durch die Idee der freien Verwaltung das richtige Verſtändniß des Begriffes und Inhalts der Regierung möglich iſt, und daß wir in dem Mangel der erſteren wohl den Hauptgrund ſuchen müſſen, weßhalb die bisherige Philoſophie ſich mit der zweiten ſo gut als gar nicht beſchäftigt hat. Denn in der That, ſo lange man nicht zum Begriff der freien Verwaltung gelangt, ſtehen ſich Geſetzgebung und Regierung wie zwei beinahe unvermittelte Potenzen einander gegenüber, deren Harmonie durch den ungelösten Gegenſatz ihrer Principien unfindbar erſcheint. Die erſte ſoll auf der freien Theilnahme des Volkes beruhen, die zweite ſoll der ausſchließlich perſönliche Wille des Staats ſein; kann es uns wundern, wenn man beide, die ſo weſentlich Verſchiedenes ſind und bedeuten, einfach als Gegner betrachtet hat, in deren Berührung es nur darauf ankommt, das eine Element dem andern zu unterwerfen? Kann es uns wundern, wenn man Geſetzgebende und Vollziehende als die zwei Seiten des Staats betrachtet hat, die ſich mindeſtens in ihn und ſein Leben theilen, und von denen jede von ihrem Theile aus über den andern herfallen möchte, um ihn zu erobern und ſich dienſtbar zu machen? Und wie ſoll in Wahrheit die Harmonie hergeſtellt werden, wenn man ſich am Ende nicht läugnen kann, daß in der Geſetzgebung die Freiheit, in der Vollziehung der Gehorſam herrſcht und herrſchen muß? Iſt es nicht natürlich, daß man eben dadurch zu der nur hiſtoriſch zu erklärenden Vorſtellung gelangte, daß die freiheitliche Entwicklung jedes Staats erſt dann eine geſicherte ſei, wenn man durch die Geſetze die Freiheit des Staatsbürgers gegen die Gewalt der Regierung ſchütze? Und ſtehen wir nicht in der That theoretiſch noch auf dieſem Standpunkte? — Doch auch hier tritt uns die ſo ſelten gehörig beachtete Erſcheinung entgegen, daß das wirkliche Leben weiter iſt wie ſein in den Staats- und Rechtswiſſenſchaften enthaltenes Verſtändniß. Die einzige Löſung jener Frage, die freie Verwaltung, welche auch in die That des Staats die freie Perſönlichkeit aufnimmt, iſt vorhanden, und wie wir unten zeigen werden, ſie iſt bereits eine große, gewaltige Macht, die ſich zu Verhältniſſen entwickelt hat, welche die gewöhnliche Meinung von ihrer Bedeutung bei weitem überragt. Nicht alſo der Sache bedürfen wir, ſondern des Verſtändniſſes derſelben; und der Kern dieſes praktiſchen Verſtändniſſes beſteht in dem Verhältniß ihrer Funktion zu der Aufgabe und dem Rechte der Regierung. Auch hier haben bekannte hiſtoriſche Gründe es bewirkt, daß man die Formen und Rechte der freien Verwaltung noch immer in einfachem Gegenſatz zur Regierung aufzufaſſen pflegt. Auf dieſem Gebiete nun gehen wir hoffentlich einer neuen Zeit entgegen; und es war unſer Stolz, an ihr für unſern Theil mitzuwirken. Ein Gegenſatz zwiſchen Regierung und freier Verwaltung kann nur exiſtiren durch das Mißverſtändniß Eines von beiden. Wenn die Regierung mehr will, als die im Geſetze gegebene poſitive und perſönliche Einheit des Staats aufrecht halten und verwirklichen, oder das Geſetz erfüllen und erſetzen, oder wenn die freie Verwaltung mit ihrer Selbſtbeſtimmung in dieſe einheitliche Funktion der Regierung hineingreifen will, dann allerdings tritt der Widerſpruch hervor; ſo lange dagegen die Regierung als das betrachtet wird, was ſie iſt, als die einheitlich organiſirte Trägerin

dieſer Einheit, in ſo lange ſie in dieſem Sinne ſich die freie Verwaltung unterordnet, iſt der Gegenſatz unmöglich. Die Regierung ſteht daher über der freien Verwaltung und *muß* über ihr ſtehen, wie die Einheit über den Theilen; aber da wo die Herſtellung und Erhaltung der Einheit *nicht* mehr ihre Aufgabe iſt, *da ſoll eben die freie Verwaltung eintreten*; denn ſie iſt beſtimmt, alles von der Vollziehung zu übernehmen, was die Einheit des Ganzen nicht gefährdet. Es kann daher zwar über die Gränzen, nicht aber über das Princip ein Streit ſein. Den Streit über die Gränzen entſcheidet das Recht; den Streit über das Princip entſcheidet die Geſchichte. Und wohl dem Staate, in welchem dieſe Geſchichte ohne Eingreifen der Gewalt verläuft! Daß das aber geſchehe, dafür iſt wohl in erſter Reihe eine gemeine und ſelbſtändige Betrachtung des großen, innerlich wie äußerlich ein Ganzes bildenden Syſtems der freien Verwaltung nothwendig. Und die Mühe, daſſelbe von dem höchſten Standpunkt, den die Wiſſenſchaft hat, zu erkennen, ſoll ſich keine Zeit erſparen, am wenigſten wohl unſere Gegenwart, in der der Schwerpunkt der Entwicklung unverkennbar von der *Verfaſſung zur Verwaltung* übergeht.

II.

Der Organismus der freien Verwaltung.

I. Entwicklung des Begriffs des Verwaltungskörpers im Gegenſatze zum Regierungsorgane.

(Gränze und Definition deſſelben. Selbſtverwaltung und Vereinsweſen als Grundformen der Verwaltungskörper.)

Indem wir jetzt von dem allgemeinen Begriff der freien Verwaltung zu dem des Verwaltungskörpers im weiteſten Sinne übergehen und damit den Boden der poſitiven Thatſachen zu betreten beginnen, haben wir die Aufgabe, auch hier eine ganze Reihe von mehr oder weniger klaren Vorſtellungen behandeln und aus ihnen jenen Begriff mit ſeinem concreten, faßbaren Inhalt gleichſam herausſchälen zu müſſen. Eine feſte Lehre und damit auch eine ſichere Baſis für das öffentliche Rechtsleben iſt um keinen andern Preis auf dieſem Gebiete zu gewinnen.

Wir beginnen damit, daß die deutſche Sprache eine ganze Menge von Worten hat, welche mit einander Gleichartiges bezeichnen. Man ſpricht von Einheit, Gemeinſchaft, Vereinigung, Genoſſenſchaft, Körperſchaft, Gemeinde- und Gemeinweſen, Geſellſchaft, Verein, Aſſociation, Coalition und andern. Es exiſtirt *kein* Verſuch, die Bedeutung dieſer Worte zu erklären und den Sinn feſtzuſtellen, den jedes derſelben hat. Dennoch iſt man ſich einig, daß ſie alle Variationen derſelben Idee, derſelben großen Thatſache ausdrücken und daß eben deßhalb jedes Wort wieder innerhalb jener allgemeinen Gränze etwas Beſonderes

bedeutet. Ist dem so, so wird es wohl kein Zweifel sein, daß an jede dieser Erscheinungen sich auch ein bestimmtes Rechtsverhältniß anschließt, sowie dieselbe im Gesammtleben auftritt. Und nun ist es klar, daß wenn es sich einmal um das Rechtsleben handelt, jede Unsicherheit im Begriffe und der specifischen Bedeutung jedes Wortes wieder zur Verwirrung des Rechtszustandes führen muß. Es ist keine Hoffnung, zu einem klaren und praktischen Verständniß des letzteren zu gelangen, so lange man die Erlaubniß hat, die Worte zu gebrauchen wie man will, sie durch einander zu werfen wie es gerade kommt, mit jedem Ausdruck die Bedeutung des andern zu verbinden und beständig das Allgemeine und das Gemeinsame in ihnen mit dem Besonderen zu verwechseln. Müssen wir zu dem Ende erst an das juristische Bewußtsein unserer Leser appelliren? Wäre eine Rechtswissenschaft möglich, wenn man z. B. sich nicht genaue Rechenschaft ablegte von der Bedeutung der Worte Verkehr, Vertrag, Uebereinstimmung, Leistung, Kauf, Miethe u. s. w.? Und doch sind sie eben so sehr verschieden, wie die obigen Worte und Vorstellungen, die wir angeführt haben. Wenn es möglich ist, sie in Geschichte und Philosophie zu verwechseln, wird es auch dann möglich bleiben, wenn wir das Rechtssystem der freien Verwaltung auf dieselben bauen sollen? — Daß wir das bisher einerseits gethan und anderseits geduldet haben, beweist in der That nichts, als daß wir eben noch keine Wissenschaft des öffentlichen Rechts und noch kein gerichtliches Verfahren über öffentliches Recht gehabt haben. Jetzt, wo die Zeit kommt, in der wir derselben uns nähern, müssen wir für die freie Verwaltung mit diesen elementaren Bestimmungen beginnen.

Um nun aber nicht in schematische Aufzählung von Definitionen zu gerathen, wollen wir versuchen, dieselben vielmehr organisch zu entwickeln. Und hier werden wir zunächst nicht weiter gehen, als bis zu dem Punkte, wo der Begriff, um den es sich handelt, der Begriff des Verwaltungskörpers, feststeht. Die weitern Ausdrücke und Begriffe werden sich dann in der folgenden Darstellung fast von selbst in ihrer besonderen Bedeutung ergeben.

Diese Entwicklung ist nun im Grunde sehr einfach.

Der tiefste Widerspruch im Menschen, die Unendlichkeit seiner Bestimmung und die Begränztheit seiner Kräfte, findet ihre einzige Lösung in der Gemeinschaft der Menschen. Diese Gemeinschaft ist die Einheit, wenn sie sich zur Bildung eines Organes für ein bestimmtes Wollen und Thun erhebt. Die Vereinigung (Einung) ist der auf der Selbstbestimmung des Einzelnen ruhende Akt, durch welchen die Gemeinschaft zur Einheit wird. Diese Begriffe umfassen alle Formen

der Einheit, alle Formen des Organismus, alle Zwecke und alle Mittel derſelben.

Wie nun der obige Widerſpruch ſelbſt, ſo kann auch das Mittel ſeiner Löſung, die Einheit, ſich auf alle Verhältniſſe des perſönlichen Lebens beziehen. Unter dem Begriff der zur Einheit erhobenen Gemeinſchaft gehört daher ſowohl der Staat ſelbſt, als die unterſte Vereinigung von zwei Menſchen zu irgend einem gemeinſchaftlichen Zwecke. So ſagen wir exakt, daß z. B. der Staat eine Einheit iſt, aber die Einheit iſt nicht immer ein Staat; eben ſo iſt die Familie eine Einheit, die Actiengeſellſchaft u. ſ. w. aber nicht die Einheit, das ſcheint klar.

Nun werden wir weiter ſagen, daß wenn die Einheit ihrem Weſen nach in der Perſönlichkeit ſelbſt liegt, ihr Entſtehen eben deßhalb auch von dieſem Weſen bedingt iſt; das heißt, daß die Einheit zwar aus der freien Einigung hervorgehen kann, daß aber das Daſein von Einheiten überhaupt nicht von der zufälligen individuellen Willkür abhängen darf. Daher ſagen wir, daß es Einheiten gibt, welche durch die Perſönlichkeit an ſich geſetzt ſind, ohne erſt durch ihren Willen erzeugt zu werden, wie der Staat; andere ſind durch das natürliche Daſein der Perſon gefordert, wie Ehe und Familie; andere dagegen werden durch natürliche Elemente des perſönlichen Lebens gegeben, wie die Gemeinde; noch andere durch den Willen der Perſönlichkeit, wie der Verein. Der Begriff der Einheit iſt daher kein einfacher, wie es auf den erſten Blick ſcheint. Es gibt vielmehr Einheiten, welche ſind; dieſe Einheiten haben ihre Ordnung in ſich; und dahin gehört der Staat. Es gibt ferner Einheiten, welche entſtehen, und die Ordnung dieſer Einheiten wird durch das Verhalten ihrer Elemente geſetzt, aus denen ſie hervorgehen, wie die Familie; endlich gibt es Einheiten, welche gebildet werden, und dieſe empfangen ihre Ordnung durch den Willen derer, welche ſie bilden. Alle dieſe Einheiten ſind Gemeinſchaften und Vereinigungen; das iſt leicht verſtändlich.

So wie ich mir ſolche Gemeinſchaften denke, bei deren Entſtehung oder Ordnung der Wille der Einzelnen thätig iſt, ſo folgt, daß dieſer Wille ein beſtimmter ſein, das iſt einen Zweck haben muß. Dieſer Zweck kann das ganze Leben des Menſchen umfaſſen; er kann ſich auch nur auf einen Theil deſſelben beziehen. Er kann daher auch diejenigen Zwecke umfaſſen, deren Erfüllung bereits im Weſen des Staats liegt, und die durch Geſetz und Vollziehung angeſtrebt wird. Inſofern nun der Zweck der einheitlichen Gemeinſchaft derſelbe iſt mit dem, den der Staat in ſeiner Verwaltung durch Geſetz und Vollziehung erreichen will, reden wir von einer Einheit für Verwaltungszwecke. Eine ſolche Einheit iſt mithin nicht bloß möglich, ſondern, damit auch die Ver-

waltung eine freie werde, ist sie *nothwendig*. Ist sie das, so muß sie fähig werden, die Natur und die Gestalt der Verwaltung, oder zunächst der vollziehenden Gewalt anzunehmen. Das ist, sie muß drei Elemente besitzen. Sie muß nicht mehr zufällig auf der Willkür der Einzelnen beruhen, sondern sie muß *dauernd* sein wie der Zweck des Staats, für den sie eintritt. Sie muß ferner nicht bloß eine Gemeinschaft sein, sondern einen festen, zum Wollen und Thun bestimmten und berechtigten *Organismus* besitzen. Und endlich muß sie, da ihr Zweck einen Theil eines größern Ganzen bildet und dieses Ganze durch die Regierung vertreten wird, von der letztern als Organ für ihren Zweck *anerkannt* sein.

Diejenige Einheit nun, deren Zweck die Erfüllung der Aufgabe der Verwaltung, deren Dasein dauernd wie ihre Aufgabe, deren Organismus bestimmt und deren Funktion im Gesammtleben von der Regierung anerkannt ist, nennen wir einen Körper der freien Verwaltung, kürzer einen *Verwaltungskörper*, im Gegensatz zum Verwaltungsorgan (oder Amt), welches gleichfalls durch seinen Zweck entsteht, dauernd und anerkannt, aber nicht die Einheit einer Gemeinschaft ist und daher nicht das Element der freien Selbstbestimmung in sich aufnehmen kann.

Das nun ist der allgemeine Begriff des Verwaltungskörpers, und vermöge dieses Begriffes ist derselbe der Träger und das Organ der freien Verwaltung gegenüber dem Amt. Es ist schon hier klar, daß derselbe, als eine bestimmte Art der Einheit und Gemeinschaft, wieder fähig ist, alle Elemente der letzteren in sich zu entwickeln, und wir werden gleich sehen, wie daraus das *System* der Verwaltungskörper in einfacher Weise hervorgeht. Zunächst aber ist ein Anderes festzuhalten.

Das Wesen *alles* Lebendigen erscheint darin, daß dasjenige, was wir im Geiste als festbestimmt und klar aufstellen, in der Wirklichkeit im beständigen Werden und Wechsel begriffen ist, weil auf jedes Seiende *alle* Kräfte zugleich einwirken. Auch das was wir den Verwaltungskörper nennen, ist daher in der Wirklichkeit in Erscheinungen vorhanden, welche dem Begriffe nicht entsprechen. Wir nennen solche Erscheinungen unvollkommen oder unfertig, oder im Verhältniß zu andern Begriffen Uebergänge. Es gibt daher auch unvollkommene Verwaltungskörper und Verwaltungskörper, welche, indem sie auch mit andern als dem Staatszwecke zusammenhangen, den Uebergang zu andern Formen von Einheiten und Gemeinschaften bilden. Ja, da am Ende nach dem höchsten Begriffe der Verwaltung die vollendete Entwicklung jedes Einzelnen der letzte Zweck jeder Verwaltungsthätigkeit ist, so ist im Allgemeinen gesprochen *jeder* menschliche Zweck ein Verwaltungszweck und *jede* Gemeinschaft im weitesten Sinne eine Gemeinschaft für die Verwaltung.

Iſt nun dieſe Bemerkung richtig, ſo würde damit eigentlich die ganze Beſtimmtheit des Begriffes des Verwaltungskörpers und ſomit der Werth der ganzen bisherigen Unterſuchung verſchwinden, wenn es nicht thunlich würde, wieder eben jene Uebergänge hinreichend ſcharf zu definiren, um ſie von den letztern unterſcheiden zu können. Das iſt nun aber um ſo leichter, als die Sprache bereits das gethan hat, was wir nur zu erklären haben. Jene Uebergänge können nämlich in zwei Grundformen ſtattfinden. Sie können nämlich erſtens da auftreten, wo eine Gemeinſchaft einen Zweck verfolgt, der zwar im Weſen der Verwaltung gegeben iſt, aber den die Gemeinſchaft vermöge ihrer eigenen Selbſtbeſtimmung nur auf die Mitglieder beſchränkt, wenigſtens der Form nach ganz gleichgültig dagegen, ob und wie weit die allgemeine Entwicklung durch die individuelle der Theilnehmer gefördert wird. Eine ſolche Gemeinſchaft nennen wir nun keinen Verwaltungskörper mehr, ſondern eine Geſellſchaft, und die Geſammtheit der dafür beſtehenden Begriffe und Normen das Geſellſchaftsweſen. Die Geſellſchaft hat daher alle übrigen Momente des Verwaltungskörpers an ſich, bis auf die Aufnahme ihrer Einheit in das Leben und die Thätigkeit der Verwaltung; ſie kann, wie der Verwaltungskörper, ihrerſeits ſtattfinden für jeden Zweck, der fähig iſt, zugleich ein allgemeiner und ein individueller zu ſein, und wird eben deßhalb auch ſtets Gegenſtand der Verwaltung oder ein Organ derſelben. Daher iſt ihr Recht auch bis auf den letzten entſcheidenden Punkt mit dem des Verwaltungskörpers gleich und zunächſt daher die beſtändige Verwechslung beider, welche zu beſeitigen eine der Aufgaben des folgenden Rechtsſyſtems iſt. — Es kann aber zweitens der Fall ſein, daß eine ſolche Gemeinſchaft allerdings unmittelbar eine Aufgabe der Verwaltung als ihren Zweck ſetzt und daher ſich weſentlich von der Geſellſchaft unterſcheidet, welche gegen die Folgen ihres Zweckes für die Geſammtentwicklung gleichgültig iſt, während dieſelbe doch anderſeits wieder von der vollziehenden Gewalt aus irgend einem Grunde formell nicht anerkannt iſt und daher der rechtlichen Conſequenzen dieſer Anerkennung entbehrt, wie z. B. eine Gemeinſchaft zur Unterſtützung gewiſſer Nothleidender u. ſ. w. Das iſt ſogar mit den meiſten eigentlichen Vereinen (ſ. unten) urſprünglich der Fall geweſen. Es liegt nun zwar in der Natur der Sache, daß ſolche Vereinigungen mit der Entwicklung der Verwaltung die formelle Anerkennung der Verwaltung gewinnen und dadurch zu eigentlichen Vereinen werden, aber nothwendig iſt es nicht; und ſolche Vereinigungen werden wir daher ganz richtig nicht als Geſellſchaften, ſondern als unvollkommene Vereine bezeichnen. Wenn ſich nun ferner der Zweck und die Thätigkeit ſolcher Vereine zwar nicht auf einzeln beſtimmte Mitglieder, wohl aber auf eine

bestimmte und örtlich oder sachlich begränzte Gruppe der Bevölkerung mit der Verpflichtung *gegenseitiger* Leistungen zu dem gemeinsamen Zwecke beziehen, so nennen wir solche Vereine *Genossenschaften*. Wird die Genossenschaft dann durch die Regierung anerkannt, so wird sie eben ein Verein, dessen Quelle und Körper die alte Genossenschaft bildet. Liegt jedoch der Grund der Vereinigung nicht in einem bloßen Interesse, sondern vielmehr in einem bestimmten dauernden Besitz, so entsteht das, was wir die Körperschaft nennen. Besteht dann ein *Zwang*, in die Genossenschaft einzutreten, so wird eine *Verwaltungsanstalt* daraus, wie bei Versicherungsgenossenschaften, und das Element der freien Verwaltung wird dem des Regierungsorgans untergeordnet. So entsteht hier der Uebergang von der erstern zur Regierung. Wird dagegen die Körperschaft anerkannt und in den Organismus der Vollziehung aufgenommen, so entsteht eben das, was wir die *Selbstverwaltungskörper* nennen, während endlich das, was wir als *Verein* zu bezeichnen haben, die freie, ihren Zweck und ihre Mittel sich selbst setzende und in der Verwaltung als Organ der freien Selbstbestimmung des Volkes für anerkannte Verwaltungszwecke erscheinende und anerkannte Form der gemeinsamen Einheit ist. In diesem Verein erscheinen dann die weiteren Formen desselben, die gleich bezeichnet werden sollen.

So nun haben wir versucht, zunächst den Begriff des freien Verwaltungskörpers zu bestimmen, und zwar indem wir in der ganzen Summe von Formen und Ausdrücken, in welchen die Gemeinschaft der Menschen für einen bestimmten Zweck als Einheit erscheint, *die Momente* feststellten, durch welche aus der einzelnen Form ein Verwaltungskörper wird. Es ist nun klar, daß wir demgemäß die eigentlichen und vollentwickelten Verwaltungskörper *nur in den Selbstverwaltungskörpern und den Vereinen sehen können*. Das System der Selbstverwaltung und des Vereinswesens ist daher in der That das *System der freien Verwaltung selbst*. Und mit dieser Erkenntniß scheint nun allerdings eine erste feste Grundlage gewonnen.

Zugleich aber muß ein Zweites hinzukommen.

Da nämlich Selbstverwaltung und Vereinswesen doch in ihrem letzten Grunde Erscheinungen der Gemeinschaft sind und sich wesentlich von den übrigen doch nur in ihrem Verhältniß zur Verwaltung unterscheiden, so folgt, daß die Verwaltungskörper alle übrigen Momente mit den übrigen Formen der Einheiten gemein haben. Nur das ist wohl wieder unzweifelhaft, daß diese Einheiten ihre höchste Entwicklung in derjenigen der Verwaltungskörper finden, womit sie selbst der höchsten Form des persönlichen Lebens, dem Staate, analog sein müssen, um

in ihm aufgenommen zu werden. Es muß daher festgehalten werden, daß wir, indem wir nun in die Natur der Verwaltungskörper eindringen, zugleich die Natur der persönlichen Einheiten überhaupt erfassen, die, in den andern Formen noch zum Theil unentwickelt, in den Verwaltungskörpern zu festen und scharf definirbaren Gestaltungen kristallisirt. Das nun ist wieder nicht eben bloße Physiologie des menschlichen Gesammtlebens, sondern es ist von entscheidender praktischer Wichtigkeit; denn auch hier ist die organische Natur der Dinge das eigentlich rechtbildende Element; und die Folge wird sogar zeigen, daß wir zum Rechtssystem der freien Verwaltung überhaupt nicht gelangen können, ohne jene organische Natur der Verwaltungskörper untersucht und festgestellt zu haben.

Vielleicht daß manchem Leser diese Definitionen als überflüssig erscheinen. Dennoch sind sie auch nicht einmal für die Geschichte zu ersparen, wie wir unten zeigen werden. Wer sie nicht macht, wird, wenn er Geschichte schreibt, wie Rascher und namentlich Gierke, die unzweifelhaften Mühen eines fleißigen Sammlers mit dem zweifelhaften Werth seiner eigenen Anschauungen und Eintheilungen verbinden. Es ist wohl ein etwas eigenthümlicher Standpunkt, zu glauben, daß man einen Stoff kenne, ohne daß man ihn beherrscht. In der That führt jeder Mangel an Unterscheidung dahin, mit Gierke in Staat und Kirche am Ende auch nichts als eine „Genossenschaft" zu sehen, was dadurch höchst verkehrt wird, daß es nur zum Theil ganz richtig ist. Wie wäre es sonst zu begreifen, daß in einem Werke, welches tausend Seiten hindurch von den „Genossenschaften" handelt, auch nicht auf einer einzigen der Begriff oder der Name der Selbstverwaltung erscheint? Freilich fehlt derselbe auch noch größern Denkern.

II. Organische Elemente der persönlichen Einheiten überhaupt, des Verwaltungskörpers insbesondere.

Es ist vielleicht auch hier nicht werthlos, für das, was wir als die organischen Elemente der einheitlichen Bildungen im menschlichen Leben überhaupt bezeichnen, die allgemeinen Grundlagen aufzustellen, da dieselben in die Rechtsbildung eingreifen und die innere Natur der Verwaltungskörper uns am besten klar machen.

Jede Gemeinschaft der Menschen, die sich zur persönlichen Einheit erhebt, ist ihrem Wesen nach eine höhere Form des persönlichen Lebens, als der Einzelne. Diese in ihr liegende höhere Entwicklung zeigt sich nun wesentlich darin, daß die einzelnen Momente und Organe, welche den Menschen bilden, in ihnen mit selbständiger Gestalt heraustreten, selbständiges Recht und zum größten Theil auch einen selbständigen Körper haben. Jede wissenschaftliche Betrachtung derselben muß daher

Seite

III. Die Oberaufsicht und die oberaufsehende Gewalt 69
A. Begriff und Wesen derselben. Unterschied von Disciplin und Statistik. Gestalt derselben in England, Frankreich und Deutschland 69
B. Das Rechtssystem der Oberaufsicht 79
1) Begriff des Rechts der Oberaufsicht. Der Unterschied zwischen der oberaufsehenden Gewalt und der Verantwortlichkeit in der freien Verwaltung 79
2) Die oberaufsehende Gewalt und ihr Recht 81
a) Begriff derselben 81
b) Das System des Rechts der oberaufsehenden Gewalt . 82
1) Das Recht der Kenntnißnahme und der Anzeige . . 82
2) Das Recht des Befehls und des Zwanges gegen die Verwaltungskörper 85
3) Die Nichtigkeitserklärung, das Verbot, und die Sistirung und Auflösung 86
4) Die Haftung der Regierung für ihre oberaufsehende Gewalt 88
3) Die Verantwortlichkeit und die Haftung in der freien Verwaltung 89
a) Begriff und Bedeutung derselben 89
b) System dieser Rechte 91
1) Die Oeffentlichkeit und die Veröffentlichung . . . 92
2) Die Verantwortlichkeit 94
3) Das Rechtssystem der Haftung. Die individuelle und die öffentlich rechtliche Haftbarkeit 96
Das Princip der Geschichte der freien Verwaltung . . 100

Die beiden Grundformen der freien Verwaltung.

Erste Form.

Die Selbstverwaltung.

I. Die Vertretungen. Begriff und Wesen 110
A. Die freien Vertretungen 112
1) Gesuche, Petitionen und Petitionsrecht 112
2) Gutachten, Vernehmungen (Enqueten) 115
B. Die eigentlichen Vertretungen 117
1) Begriff und Aufgabe 117
2) Räthe. — Die Boards in England. Das System der Conseils in Frankreich. Deutschlands „Räthe“ 118
3) Die Kammern. Handels- und Gewerbekammern 124
II. Die (eigentliche) Selbstverwaltung 127
1. Begriff und Wesen derselben im Allgemeinen 127
Begriff und System der Selbstverwaltungskörper 130

Seite

2. Das Rechtssystem der Selbstverwaltung und seine allgemeine Entwicklung bis zur Gegenwart 131
a) Die Elemente dieses Rechtssystems an sich und der Ausgangspunkt der positiven Rechtsbildung 131
b) Die positive Rechtsbildung der Selbstverwaltung. Begriff des historischen Rechts. Erste Gestalt: die Selbstverwaltung der Geschlechter und der ständischen Epoche 135
c) Der Uebergang. Zweite Gestaltung. Wesen und Entwicklung der obrigkeitlichen Vormundschaft über die Selbstverwaltung. Die „Privilegien" und „Statuten" derselben 143
d) Das verfassungsmäßige Selbstverwaltungsrecht. (Die Entstehung der Gemeinde-, Landschafts- und Körperschaftsordnungen. Die verfassungsmäßige Autonomie der Selbstverwaltungskörper) 148
3. Die Gestalt der Selbstverwaltung in Europa. Das Princip ihrer Geschichte 153
Englands Selbstverwaltung. Das eigentliche Wesen des Selfgovernment. Das historische Recht in England. Die Corporation und die Incorporation. Die bye laws. Die visitators 159
Frankreichs Selbstverwaltung. Das System der Conseils und die Hierarchie der Selbstverwaltungskörper 165
Deutschlands Selbstverwaltung 172
Das System der Selbstverwaltungskörper 179
I. Die Landschaft 179
1) Begriff und Wesen der Landschaft 180
2) Die Principien für die Rechtsbildung des Landschaftswesens. Das Verhältniß zur Volksvertretung und die historische Rechtsbildung. Das Verhältniß zur Regierung; Begriff der Centralisation. Die Idee des organischen Rechts der Landschaft 183
3) England. Das Colonialsystem als außereuropäische Landschaftsordnung. Die Reste der Landschaftsverwaltung in den Countys. Die alte County und der Sheriff. Die neue County und die Quarterly sessions 191
4) Frankreich. Die alte Landschaft. Das Princip und die Grundlagen des Departementalsystems des neuen Staats 198
5) Deutschland. Bedeutung der Landstände und der ständischen Verfassungen. Die Provincialstände Preußens und die Landtage Oesterreichs 206
II. Das Gemeindewesen 214
Vorbemerkungen 214
1. Begriff und Wesen der Gemeinde 220
a) Allgemeine Bedeutung des Gemeindewesens 220
b) Die formalen Grundbegriffe 224
2. Elemente der historischen Gestaltung des Gemeinderechts . . . 228

Die freie Verwaltung und ihr Rechtssystem.

I.

Begriff und Wesen der freien Verwaltung.

Indem wir jetzt zu dem zweiten großen Gebiet der vollziehenden Gewalt, der freien Verwaltung übergehen, wird es vor allem nothwendig, daß wir den Begriff und das Wesen derselben nicht etwa im Allgemeinen beschreiben, sondern daß wir denselben sowohl gegenüber der festen Kategorie der Regierung als der vagen Vorstellung der Freiheit in formeller klarer Bestimmung feststellen.

Denn wir wissen recht wohl zwei Dinge. Erstlich daß es sich hier nicht um einen bekannten Begriff und mithin um ein bereits feststehendes Rechtsgebiet handelt, und wir daher nicht etwa in kritischer Weise mit einem bestimmten Stoffe umzugehen hatten, sondern daß es darauf ankommt, eine neue Kategorie in Wissenschaft und Rechtsleben zu schaffen. Zweitens aber gehört wohl kaum viel dazu, um zu erkennen, daß diese Kategorie nicht etwa ein theoretisches Experiment enthält, sondern daß dasjenige, was sie ist und bedeutet, in der gewaltigsten Weise in das praktische Leben hineingreift, und daß es gerade in unserer Zeit mehr als je dazu bestimmt ist, ein wesentlicher Faktor in der Staaten- und Rechtsbildung der Zukunft zu bleiben. Gelänge es, sie so darzustellen, daß an ihrer substantiellen Geltung kein Zweifel mehr ist, und daß man sie daher als festes und dauerndes Element in die Anschauung und Beurtheilung des Staaten- und Rechtslebens aufnähme, so würden wir glauben, daß unsere Arbeit eine nicht erfolglose gewesen wäre.

Wir beginnen eben deßhalb mit dem offenen Geständniß, daß das, was wir als unsere Auffassung in der ersten Auflage niedergelegt haben, als Ganzes ein höchst Unfertiges gewesen ist. Es hat denselben Charakter, wie unsres Wissens Alles, was bisher über dieß weite Gebiet gesagt worden ist. Es ist mit richtigem Gefühl für das Ganze, aber ohne klares Verständniß desselben geschrieben. Das was wir die freie

Verwaltung nennen, ist zwar geschieden von der Regierung und in seinen einzelnen Gebieten zusammengestellt, aber es ist kein organischer Begriff geworden. Es ist daher auch nicht fähig, das Rechtsgebiet, um welches es sich hier handelt, gehörig zu beherrschen; die selbständigen, hochwichtigen Kategorien desselben treten nicht recht heraus; die entscheidenden Fragen der Gegenwart und der Zukunft, namentlich die nach Wesen und Recht der Autonomie und Oberaufsicht, sind kaum gestellt, und viel weniger gelöst; es ist klar, daß man einen ganz andern Weg einschlagen muß, um hier zum letzten Ziel zu gelangen. Daher wird auch das wahre Verhältniß, namentlich des Vereinswesens, nicht erledigt; es bleibt wohl das allgemeine Gefühl, daß es der freien Verwaltung angehört, nicht aber die Erkenntniß davon, wie weit und in welchem Sinne dieß der Fall ist, und alle Theile stehen daher mehr neben einander, als daß sie wahrhaft ein Ganzes bildeten. Das aber ist nicht ein Mangel, sondern das ist ein Fehler; denn ein Fehler ist das, was das Weiterschreiten unmöglich macht, ohne immer tiefer in Vereinzelung statt in die lebendige Gesammtanschauung hineinzugerathen. Und rede man nur hier nicht von Formalismus. Es ist in der That kaum der Mühe werth, gegen solchen Vorwurf sich zu vertheidigen. In der ganzen Welt, in allen Wissenschaften ist man sich einig darüber, daß das Lebendige, mag es erscheinen wo es will, ein Organismus von selbständig erkennbaren Kräften in ihren organischen Trägern ist; in allen Gebieten des Erkennens ist man sich einig, daß die Erkenntniß dieser lebendigen Erscheinungen *unmöglich* ist, ohne ein Eingehen auf die großen selbständigen Elemente desselben; die Naturwissenschaft, die Physik, die Chemie, die Astronomie, alle Wissenschaften glauben erst dann weiter gekommen zu sein, wenn sie mit möglichst scharfer Begränzung jedes Organ, jede Kraft bestimmt, ihnen Stelle, Gränze, Natur und Funktion möglichst genau angewiesen haben; keine einzige andere Wissenschaft verstattet es sich, einen unbestimmten Ausdruck, eine unklare, unberechenbare Vorstellung ihren Arbeiten zu Grunde zu legen — sollen wir denn in der Staatswissenschaft allein ewig hinter den großen Schwestern zurückbleiben? Oder ist der Staat das einzig lebendige Wesen, das *keine* festen, klar definirbaren Ordnungen hätte? Oder sehen wir sie nicht im Grunde als nothwendig an, indem wir von Regierung, Gemeinde, Verein u. s. w. reden? *Sind* sie aber etwas Bestimmtes, ist dann möglich, daß sie zwei oder drei gleich berechtigte Definitionen zulassen? Oder hat ihre Bestimmtheit vielleicht die Eigenschaft, keine feste Definition zuzulassen? Oder will man das Wesen eines Dinges überhaupt auch dann erkennen können, wenn man es nicht mit festen Gränzen ausrüstet? Oder will man endlich Physik, Chemie,

Aſtronomie u. a. des Formalismus anklagen, weil ſie ganz beſtimmt wiſſen, was ſie wiſſen?

Freilich, auf dieſer Grundlage ſind in den Staatswiſſenſchaften die Phraſe und das Gefühl beſeitigt. An ihrer Stelle entſteht ein feſtes Syſtem, das jedes lockere und leichte hin und her werthlos macht. Es iſt wahr, die wahre Wiſſenſchaft iſt hart, ja ſie iſt deſpotiſch. — Ich kann es nicht ändern.

Wir beginnen daher, indem wir den Verſuch machen, eben einen ſolchen feſten und organiſchen Begriff der freien Verwaltung aufzuſtellen, und das kann in der That, nach der im erſten Theil enthaltenen Darſtellung der Regierung und ihres Rechts nur geſchehen, indem wir denſelben dieſem Begriffe gegenüberſtellen, und darin den Anfang ſeines Verſtändniſſes ſuchen.

Die freie Verwaltung in ihrer Scheidung von der Regierung.

Wir haben im Staate als Grundlage ſeines Organismus den Willen deſſelben von der That geſchieden, und die That als einen ſelbſtändigen Organismus betrachtet und ſie in ihre Elemente aufgelöst. Wir haben die vollziehende Gewalt als die That an ſich — das Verwirklichen des Willens durch die eigends dazu beſtimmte Kraft — von der eigentlichen Verwaltung getrennt, als die Vollziehung, inſofern ſie ein beſtimmtes Objekt empfängt und durch daſſelbe ihre Thätigkeit modificirt. Wir haben dann die Vollziehung zunächſt als den Organismus des perſönlichen Staatswillens beſtimmt, und die Geſammtheit dieſer Organe als die Regierung bezeichnet, deren einzelne Glieder dann den Organismus der Regierung bilden. Auf dieſer Grundlage entſtand dann Begriff und Inhalt des Regierungsrechts.

Das Regierungsrecht war das Verhältniß der Selbſtbeſtimmung und Thätigkeit dieſer perſönlichen Staatsgewalt in der Regierung zum Willen des Staats. Das Princip des Rechts der Regierung war die Verpflichtung, in der That der letzteren, der Vollziehung, jenen Willen des Staats in Geiſt und Form auszuführen. So wie der Wille des Staats nun durch das organiſche Zuſammenwirken des Willens aller Einzelnen ſich zum Begriff und Weſen des Geſetzes erhebt, entſteht das, was wir das verfaſſungsmäßige Regierungsrecht genannt haben. Die Darſtellung dieſer organiſchen, offenbar leicht verſtändlichen Grundbegriffe bildeten den Inhalt des erſten Theiles.

Was bleibt zu ſagen übrig?

Offenbar ergibt ſich alsbald eine ganze Kategorie von hochwichtigen Erſcheinungen, welche in dieſem Begriffe und Kategorien keine Stelle

gefunden haben, und doch dem Leben des Staats ebenso gewiß angehören als jene. Was sind und bedeuten denn Vereine, Gemeinden, Landschaften u. a.? Woher entstehen sie, und wohin werden sie in dem mächtigen Organismus gehören, den wir den Staat genannt haben?

Es ist klar, aus dem Wesen der persönlichen Einheit des Staats und ihrer Organisation können sie nicht entwickelt werden. Weder das Moment der Besonderheit noch das Moment der Selbständigkeit genügen dazu; es ist falsch, sie auf diese Elemente zurückführen zu wollen, wie man es wohl versucht hat, denn die Besonderheit tritt auch in jedem Amt auf, und selbständig ist sogar jede Behörde bis zu einem gewissen Grade; um Gradunterschiede aber handelt es sich hier nicht, sondern um qualitative Unterschiede, um Unterschiede der Wesenheit. Haben jene Kategorien solche Unterschiede, und worin bestehen sie?

Wir können sie mit Einem Worte bezeichnen und damit die Grundlage aller jener Begriffe oder Thatsachen angeben. Sie sind Erscheinungen der Freiheit in der Verwaltung. Was heißt Freiheit?

Freiheit ist das Wesen der Persönlichkeit, nach welchem sie ihre Selbstbestimmung auch in der Einheit mit Andern bethätigt.

Die verfassungsmäßige Freiheit im Staate ist demnach diejenige Ordnung desselben, nach welcher der Einzelne an der Bildung des allgemeinen Willens Theil nimmt. Wenn derselbe als Gesetz da ist, giebt es dann noch eine Freiheit in der Regierung, welche das Gesetz vollziehen muß?

Nein. Das Wesen der Regierung ist die Vollziehung des Gesetzes durch ihre einheitliche persönliche Gewalt. In der Regierung erscheint der Staat als selbstthätige, und daher nothwendig einheitlich organisirte Persönlichkeit. Der Begriff der einheitlichen That schließt die freie Theilnahme der Einzelnen aus; es ist keine That möglich, wenn sie nicht als persönliche Einheit auftritt. Die Regierung ist verantwortlich, aber sie ist weder frei noch unfrei, sondern sie ist ein persönlicher Organismus. So lange man keine andere Kategorie hat als Gesetzgebung und Regierung, gibt es keinen Begriff der freien Verwaltung.

Wenn daher das Wesen der Freiheit, als der Persönlichkeit überhaupt innewohnend, den ganzen Staat durchdringt, und wenn wir daher ganz abstrakt redend, auch von einer freien Verwaltung sprechen und sie im Namen der Persönlichkeit fordern, wie sollen wir uns dieselbe denken?

Am nächsten scheint es dem einfachsten Verständniß nun zu liegen, daß man überhaupt die Regierung selbst, welche ihrem Begriffe nach das Wesen der Freiheit nicht in sich aufnehmen kann, beseitige, und

für die Vollziehung überhaupt die Idee der freien Selbſtbeſtimmung an ihre Stelle ſetze. Allein ſowie wir den perſönlichen Willen des Staats im Geſetz fordern, ſo ſetzen wir auch die Nothwendigkeit einer perſönlichen, einheitlichen, und nur dadurch verantwortlichen That, welche nothwendig die einzelne Thätigkeit unter den Geſammtwillen bringt; ohne die letztere iſt der erſtere ein körperloſer Geiſt, eine abſtrakte Selbſtbeſtimmung. So wie wir ferner das Geſetz ſetzen, ſetzen wir die Nothwendigkeit, es mit dem Willen der That auch zu erfüllen und zu entwickeln; das Geſetz will nicht bloß Gehorſam, ſondern Vollziehung; und das Vollziehende iſt eben Regierung. Wer daher die Regierung in ihrer Selbſtändigkeit für überflüſſig hält, und die Vollziehung des allgemeinen Willens in die Einzelthätigkeit legt, der muß conſequent auch das Geſetz läugnen und ſeine Macht und ſeine Beſtimmungen gleichfalls dem Einzelwillen übergeben; er muß nicht mehr einzelne Erſcheinungen, ſondern den ganzen Staat aus dem perſönlichen Leben entweder in den privatrechtlichen Vertrag, oder in die Natur der Dinge verlegen und dieſe ſtatt der Perſönlichkeit wirken laſſen. Es iſt überflüſſig, hier mit einer ſolchen Auffaſſung zu ſtreiten; ebenſowenig iſt hier zu fragen, welches die richtige Form der Regierung ſein muß. Sie iſt und bleibt ein organiſches Element des Staats.

Iſt dem nun ſo, wo iſt dann in der Verwaltung ein Raum für die Freiheit?

Es iſt klar — enthält und erzeugt die Regierung die Verwaltung, und iſt ſie als einheitlicher Organismus des perſönlich thätigen Staats abſolut nothwendig, ſo kann das Element der individuellen Selbſtbeſtimmung nur dadurch Platz greifen, daß ihm ein Theil der Funktion, und damit allerdings auch ein Theil des Rechts der Regierung übergeben wird. Und damit entſteht der allgemeine, wenn auch noch ganz unbeſtimmte Begriff der freien Verwaltung. Dieſelbe bedeutet diejenigen Theile der Funktion und des Rechts der Regierung, welche der freien Selbſtbeſtimmung des Einzelnen übergeben werden — oder die Vollziehung inſoweit ſie Aufgabe und Recht der freien organiſirten Selbſtthätigkeit der Einzelnen wird.

So entſteht der Begriff der freien Verwaltung, und ſo ſcheidet er ſich formell von dem der Regierung. Er beruht nicht auf einer Aenderung der Aufgabe oder des Rechts derſelben, ſondern nur auf dem Eintreten eines neuen Momentes in die Vollziehung, und dieß Moment iſt die individuelle Selbſtbeſtimmung. Sie enthält auch kein neues Princip, ſondern ſie iſt in der That nur die Anwendung desſelben Grundſatzes, aus dem die Geſetzgebung hervorgeht, auf die vollziehende Gewalt; des Grundſatzes, daß die ſtaatliche Freiheit auf der

Theilnahme der Selbstbestimmung an dem Leben des Ganzen beruhe. Sie ist auch eigentlich kein neuer Proceß, denn wie in der Gesetzgebung der persönliche Wille des Staats sich als Gesetz von der einzelnen Selbstbestimmung trennt, und als vollkommener, selbständiger, persönlicher Wille über dem Einzelnen dasteht, in seiner Gültigkeit der Willkür so gut wie seiner subjektiven Meinung des Einzelnen über Werth oder Unwerth seines Inhalts entzogen, so tritt auch in der Regierung die That des Staats über den Einzelnen selbständig und selbstthätig hin, unabhängig von subjektiver Thätigkeit, und nur die einzelnen Funktionen dieser Thätigkeit lassen wieder die individuelle Theilnahme in der wirklichen Ausführung zu, gerade wie die Gesetzgebung dieselbe bis zu dem Punkte zuläßt, wo sie sich zum persönlich individuellen Willen des Staats erhebt. Die freie Verwaltung ist daher ihrem ganzen Wesen wie ihrer Wirklichkeit nach der Ausdruck derselben Idee, aus welcher die freie Gesetzgebung hervorgeht, ja sie ist die Vollendung derselben. Denn wie überhaupt die That die Vollendung des Willens ist, so ist die freie That die Vollendung des freien Willens, und der Organismus der freien That im Staate ist eben die freie Verwaltung.

Das nun ist zunächst der allgemeine Begriff der freien Verwaltung und ihr Verhältniß zu Regierung. Und jetzt ist es auch leicht, diesem Begriffe seinen ersten, allgemeinen Inhalt zu geben.

Es ist nämlich klar, daß wir nicht dabei stehen bleiben können, die in ihm liegende Theilnahme an der Vollziehung so ganz allgemein zu bezeichnen. Denn diese Vollziehung selbst hat sich eben in eine ganze Reihe von einzelnen Momenten aufgelöst, von denen jedes seine selbständige Bedeutung und sein Recht hat. Die Grundlage aller Funktionen der Regierung ist die Verordnung in ihren verschiedenen Formen; an sie schließt sich die Verfügung mit der Zwangsgewalt, welche wieder die Organisation als Vertheilung der Aufgaben zur Voraussetzung haben. Theilnahme an der Regierung heißt daher, einen Theil der Verordnungs- und Zwangsgewalt, und endlich einen Theil der Organisationsgewalt derselben besitzen. Anstatt daher im Allgemeinen von der Theilnahme an der Vollziehung zu reden, müssen wir jetzt sagen, daß die freie Verwaltung in derjenigen Vollziehung besteht, in welcher Verordnungs-, Organisations- und Zwangsgewalt der freien Selbstthätigkeit des Volkes übergeben sind, und daß die formale Thätigkeit der freien Verwaltung die Anwendung der Grundsätze und Rechtsnormen für diese Gewalten überhaupt auf diejenigen Gebiete des wirklichen Lebens enthält, welche derselben als Gegenstand ihrer Funktion angehören.

Damit nun tritt die freie Verwaltung neben die Regierung, mit

einem Analogon ihrer Aufgaben, ihres Rechts, ihrer ganzen Stellung. Dennoch haben wir schon bemerkt, daß beide Elemente wesentlich von einander in ihrem Grundprincip verschieden sind. Auf gemeinsamem Boden sich bewegend, dem Inhalte nach gleichartig, dem Lebensprincip nach ungleichartig, ist es nun zuerst klar, daß das Verhältniß zwischen beiden sowohl im Einzelnen, als auch und vielleicht noch mehr im Ganzen, weder ein einfaches noch ein unbestrittenes ist noch sein kann. Die spätere Darstellung wird zeigen, in wie vielfachen und ernsthaften Kämpfen beide großen Elemente der Vollziehung von jeher mit einander gestanden sind. Das nun zu entwickeln, ist allerdings Sache der Geschichte. Soll aber, und das ist keineswegs bloße Theorie, die begriffliche Begründung der freien Verwaltung zugleich die höhere Berechtigung derselben enthalten, so muß sie auch fähig sein, die letzte Hauptsache, das ist das Princip für ihr Verhältniß zur Regierung zu bestimmen. Und in der That liegt das schon im Begriffe beider Faktoren. Ist der Staat eine einheitliche Persönlichkeit und muß sein Wille als einheitlicher gelten, so kann auch die That desselben gleichfalls nur eine einheitliche sein. Die einzelne Persönlichkeit, dem Staate und dieser seiner Einheit angehörend, kann daher in ihrer freien Theilnahme an der Verwaltung für die letztere nicht fordern, was dem Wesen der ersteren widersprechend wäre — eine Ausdehnung, welche die Einheit in Willen und That des Staats aufheben würde. Die Gränze für die freie Verwaltung liegt daher in dieser Einheit des Staats; sie ist ihrem Wesen nach mithin auch kein Gegensatz gegen Staat und Regierung, sondern sie enthält dasjenige Maß der Theilnahme des freien Staatsbürgerthums an der vollziehenden Gewalt, welcher durch die Bedingungen der Einheit derselben gesetzt ist. Dieß ist das allgemeine Princip für den Inhalt der freien Verwaltung, und dieß Princip wird sich unten sofort zugleich als die Quelle des staatlichen Rechts vorstellen, entwickeln.

So ist nun die freie Verwaltung ein selbständiger Begriff und ein selbständiger Faktor der Vollziehung. Ist sie nun das, so wird sie ferner in erster Weise ein selbständiger Organismus sein, und dieser Organismus wird zum Träger eines nicht minder selbständigen Rechts werden. Und in diesen beiden Theilen ist dann der Inhalt des allgemeinen Theiles der freien Verwaltung gegeben.

Es ist nicht wohl möglich, hier von einer Literatur dieser Begriffe zu reden. Das charakteristische Moment der bisherigen „Politik" besteht wesentlich in der Beschränkung auf die Frage, wie die Gesetzgebung eine freie sein kann. Natürlich kann man so lange nicht von einer freien Verwaltung reden, als man überhaupt noch die Verwaltung nicht in die Staatslehre aufgenommen hat.

damit beginnen, zuerst diese selbständigen Elemente zu scheiden, um sie dann im Rechtsbegriff des Ganzen wieder zusammenfassen zu können.

Während aber die persönlichen Einheiten auf diese Weise in diesem ihrem Wesen gleichartig sind, sind sie anderseits in dem Grade ihrer Entwicklung, das ist in dem Grade, in welchem jene einzelnen Momente selbständig erkennbar und zu Trägern eigener Rechte werden, sehr verschieden. Auch dieses Gebiet des persönlichen Lebens hat seine Stufen, seine Classen, seinen Fort- und seinen Rückschritt. Dieß im Einzelnen zu verfolgen, ist nun allerdings Sache der Rechtsphilosophie. Für uns muß es genügen, im Allgemeinen auf das Kriterium hinzuweisen, das die höher entwickelten Formen von den niederen scheidet. Und die Richtigkeit dieser Auffassung wird wohl am besten dadurch gewährleistet, daß sie ihre volle gleichmäßige Gültigkeit für den Staat und seinen historischen Lebensproceß wie für die niederste Form der menschlichen Gemeinschaft hat. Dasselbe große historische und zugleich organische Gesetz, welches den Staat in seinem Leben beherrscht, steht auch an der Spitze der organischen Entwicklung der menschlichen Gemeinschaften. Jede menschliche Einheit steht *um so höher*, je *klarer* sich die geistige Selbstbestimmung, der Wille und sein Organismus (die Gesetzgebung im Staate), von der wirklichen That, dem Organismus ihrer vollziehenden Gewalt, *scheidet*, und durch diese Scheidung und die damit gegebene Selbständigkeit beider ein inneres Recht und ein inneres Rechtsleben möglich macht. Der erste Blick auf das wirkliche Leben zeigt uns daher, daß in den untersten Formationen der Gemeinschaften beide meistens zusammenfallen, oft sogar geradezu in der Person, welche das Haupt derselben ist, vereinigt sind; hier steht die Gemeinschaft dem einzelnen Menschen noch am nächsten; je bedeutsamer dieselbe wird, desto bestimmter treten die Elemente hervor; es bedarf dazu gar keiner tiefen Reflexion der Mitglieder, sondern die Entwicklung wird getragen und geklärt durch die höhere Natur der Sache selbst, bis endlich mit dem praktischen Bedürfniß die feste Ordnung eintritt. Und indem wir daher sagen, daß in Selbstverwaltung und Vereinswesen die letzte Gestalt der freien Verwaltungskörper erscheint, sagen wir damit zugleich, daß der Verwaltungskörper seiner Natur nach die volle organische und damit rechtliche Selbständigkeit der Elemente seines persönlichen Organismus fordert und erzeugt. Diese aber sind *dieselben*, welche von dem Wesen *aller* Persönlichkeit gesetzt und im Staate in ihrer formalen Vollendung wirklich dargestellt werden.

Jede Gemeinschaft, die zur Einheit wird, hat daher ein *Oberhaupt*, welches eben diese persönliche Einheit aller Elemente der Gemeinschaft vertritt; sie hat eine *beschließende* — gesetzgebende —

Gewalt, durch welche der Wille der Gemeinschaft zum persönlichen, für die einzelnen Mitglieder geltenden Willen erhoben wird; und sie hat eine vollziehende Gewalt, welche diesen Willen ausführt.

In den weitern Bildungen der Gemeinschaft ist nun für jedes dieser drei persönlichen elementaren Elemente kein eigenes Organ vorhanden; das charakteristische Moment derselben besteht darin, daß Oberhaupt und Vollziehung meist in derselben Person zusammenfallen, während die Gesetzgebung ohne besonderes Organ in der Gemeinschaft aller Mitglieder (Generalversammlung) beruht. Dann scheidet sich die Verordnungsgewalt von dem Oberhaupt, und es entsteht der Verwaltungsrath; es scheidet sich ferner die Vollzugsgewalt wieder von der letztern, und es entsteht die Direktion; dann scheidet sich die Verantwortlichkeit, und es entsteht die Revision; die Vollziehung selbst erzeugt einen selbständigen Organismus, der dem Amtssystem des Staats entspricht; und so entwickelt sich ein vollständig ausgebildeter organischer Körper, in dem wir alle Elemente des organischen Staates entweder geradezu aufgestellt, oder doch in klarer und faßbarer Weise angedeutet sehen. Damit ist das persönliche Wesen des Verwaltungskörpers, gleichviel ob Selbstverwaltung oder Verein, zum persönlichen Organismus entwickelt; und mit dieser Entwicklung ist das gegeben, wonach wir gesucht haben, die Grundlage des innern Rechts dieser Bildungen.

Dieses ist nun das erste große organische Element aller Gemeinschaft, speciell aber das der Verwaltungskörper. Das zweite beruht, wie beim Staate, auf dem Objekt derselben; das ist, auf der Anwendung des Begriffes der Verwaltung auf das Leben jener Körper.

Jede Gemeinschaft, gegeben oder frei gebildet, hat einen bestimmten Zweck; bei dem Verwaltungskörper liegt dieser Zweck im Gebiete der staatlichen Verwaltung. In der That ist es dieser Zweck, der, indem er selbst die Gemeinschaft begründet und die Einheit erzeugt hat, die Bestimmung der letztern enthält. Das Leben der Gemeinschaft ist die Verwirklichung dieser Bestimmung, das ist ihres Zweckes; das ist, das Leben der Gemeinschaft ist die Verwaltung ihrer Mittel für ihren Zweck. Jede Gemeinschaft hat daher ihre Verwaltung; dieselbe besteht in der Beschaffung der Mittel und in der Verwendung derselben für den Zweck derselben. Die Beschaffung der Mittel entspricht der Finanzverwaltung des Staats; die Verwendung der herbeigeschafften Mittel ist das Analogon der innern Verwaltung; das Analogon der Rechtspflege entsteht nur da, wo den Organen die Entscheidung über Rechtsfragen ausdrücklich übertragen ist. So ist das Leben jeder Gemeinschaft in mehr oder weniger klarer Weise das der höhern Form der Persönlichkeit; und es ergibt sich, daß wiederum in dem Verwaltungs-

Theilnahme der Selbstbestimmung an dem Leben des Ganzen beruhe. Sie ist auch eigentlich kein neuer Proceß, denn wie in der Gesetzgebung der persönliche Wille des Staats sich als Gesetz von der einzelnen Selbstbestimmung trennt, und als vollkommener, selbständiger, persönlicher Wille über dem Einzelnen dasteht, in seiner Gültigkeit der Willkür so gut wie seiner subjektiven Meinung des Einzelnen über Werth oder Unwerth seines Inhalts entzogen, so tritt auch in der Regierung die That des Staats über den Einzelnen selbständig und selbstthätig hin, unabhängig von subjektiver Thätigkeit, und nur die einzelnen Funktionen dieser Thätigkeit lassen wieder die individuelle Theilnahme in der wirklichen Ausführung zu, gerade wie die Gesetzgebung dieselbe bis zu dem Punkte zuläßt, wo sie sich zum persönlich individuellen Willen des Staats erhebt. Die freie Verwaltung ist daher ihrem ganzen Wesen wie ihrer Wirklichkeit nach der Ausdruck derselben Idee, aus welcher die freie Gesetzgebung hervorgeht, ja sie ist die Vollendung derselben. Denn wie überhaupt die That die Vollendung des Willens ist, so ist die freie That die Vollendung des freien Willens, und der Organismus der freien That im Staate ist eben die freie Verwaltung.

Das nun ist zunächst der allgemeine Begriff der freien Verwaltung und ihr Verhältniß zu Regierung. Und jetzt ist es auch leicht, diesem Begriffe seinen ersten, allgemeinen Inhalt zu geben.

Es ist nämlich klar, daß wir nicht dabei stehen bleiben können, die in ihm liegende Theilnahme an der Vollziehung so ganz allgemein zu bezeichnen. Denn diese Vollziehung selbst hat sich eben in eine ganze Reihe von einzelnen Momenten aufgelöst, von denen jedes seine selbständige Bedeutung und sein Recht hat. Die Grundlage aller Funktionen der Regierung ist die Verordnung in ihren verschiedenen Formen; an sie schließt sich die Verfügung mit der Zwangsgewalt, welche wieder die Organisation als Vertheilung der Aufgaben zur Voraussetzung haben. Theilnahme an der Regierung heißt daher, einen Theil der Verordnungs- und Zwangsgewalt, und endlich einen Theil der Organisationsgewalt derselben besitzen. Anstatt daher im Allgemeinen von der Theilnahme an der Vollziehung zu reden, müssen wir jetzt sagen, daß die freie Verwaltung in derjenigen Vollziehung besteht, in welcher Verordnungs-, Organisations- und Zwangsgewalt der freien Selbstthätigkeit des Volkes übergeben sind, und daß die formale Thätigkeit der freien Verwaltung die Anwendung der Grundsätze und Rechtsnormen für diese Gewalten überhaupt auf diejenigen Gebiete des wirklichen Lebens enthält, welche derselben als Gegenstand ihrer Funktion angehören.

Damit nun tritt die freie Verwaltung neben die Regierung, mit

einem Analogon ihrer Aufgaben, ihres Rechts, ihrer ganzen Stellung. Dennoch haben wir schon bemerkt, daß beide Elemente wesentlich von einander in ihrem Grundprincip verschieden sind. Auf gemeinsamem Boden sich bewegend, dem Inhalte nach gleichartig, dem Lebensprincip nach ungleichartig, ist es nun zuerst klar, daß das Verhältniß zwischen beiden sowohl im Einzelnen, als auch und vielleicht noch mehr im Ganzen, weder ein einfaches noch ein unbestrittenes ist noch sein kann. Die spätere Darstellung wird zeigen, in wie vielfachen und ernsthaften Kämpfen beide großen Elemente der Vollziehung von jeher mit einander gestanden sind. Das nun zu entwickeln, ist allerdings Sache der Geschichte. Soll aber, und das ist keineswegs bloße Theorie, die begriffliche Begründung der freien Verwaltung zugleich die höhere Berechtigung derselben enthalten, so muß sie auch fähig sein, die letzte Hauptsache, das ist das Princip für ihr Verhältniß zur Regierung zu bestimmen. Und in der That liegt das schon im Begriffe beider Faktoren. Ist der Staat eine einheitliche Persönlichkeit und muß sein Wille als einheitlicher gelten, so kann auch die That desselben gleichfalls nur eine einheitliche sein. Die einzelne Persönlichkeit, dem Staate und dieser seiner Einheit angehörend, kann daher in ihrer freien Theilnahme an der Verwaltung für die letztere nicht fordern, was dem Wesen der ersteren widersprechend wäre — eine Ausdehnung, welche die Einheit in Willen und That des Staats aufheben würde. Die Gränze für die freie Verwaltung liegt daher in dieser Einheit des Staats; sie ist ihrem Wesen nach mithin auch kein Gegensatz gegen Staat und Regierung, sondern sie enthält dasjenige Maß der Theilnahme des freien Staatsbürgerthums an der vollziehenden Gewalt, welcher durch die Bedingungen der Einheit derselben gesetzt ist. Dieß ist das allgemeine Princip für den Inhalt der freien Verwaltung, und dieß Princip wird sich unten sofort zugleich als die Quelle des staatlichen Rechts vorstellen, entwickeln.

So ist nun die freie Verwaltung ein selbständiger Begriff und ein selbständiger Faktor der Vollziehung. Ist sie nun das, so wird sie ferner in erster Weise ein selbständiger Organismus sein, und dieser Organismus wird zum Träger eines nicht minder selbständigen Rechts werden. Und in diesen beiden Theilen ist dann der Inhalt des allgemeinen Theiles der freien Verwaltung gegeben.

Es ist nicht wohl möglich, hier von einer Literatur dieser Begriffe zu reden. Das charakteristische Moment der bisherigen „Politik“ besteht wesentlich in der Beschränkung auf die Frage, wie die Gesetzgebung eine freie sein kann. Natürlich kann man so lange nicht von einer freien Verwaltung reden, als man überhaupt noch die Verwaltung nicht in die Staatslehre aufgenommen hat.

Seite

a) Grundzüge der europäischen Geschichte des Gemeinderechts . . 226
b) Englands Municipalwesen 244
c) Frankreichs Communalwesen. Arrondissement, Canton, Organisation communale. Die beiden Principien der letzteren 254
d) Deutschlands Gemeindewesen. Die Elemente der Geschichte desselben seit dem neunzehnten Jahrhundert. Die drei Hauptepochen. Gegenwärtiger Zustand. Charakter des Gemeindewesens in Oesterreich, Ungarn und Preußen 267
3. Das System des Gemeinderechts. Begriff und Inhalt . . . 306
I. Die Gemeindeverfassung. Begriff 308
A. Das Gemeindebürgerrecht 309
1) Das Heimathsrecht. (Freizügigkeit, Niederlassung und wahrer Inhalt des Heimathsrechts) 309
2) Das Bürgerrecht 311
a) Die Bedingungen; persönliche und wirthschaftliche. Verbrechen und Strafe. Klassensteuer. Bürgerrolle . . . 311
b) Die Form der Ausübung; das Versammlungsrecht . . 313
B. Der Organismus der Verfassung und das Verfassungsrecht 313
1) Das Haupt der Gemeinde. (Bürgermeister, Vorsteher u. s. w.) 314
2) Die Gemeindevertreter. (Stadtverordnete, Gemeinderäthe, Schöffen, Beisitzer u. s. w.) 316
3) Die vollziehenden Organe. (Bürgermeister, Gemeindevorstand, Schulze u. s. w., und Rath oder Magistrat . . : 318
II. Das Gemeindeverwaltungsrecht 320
A. Begriff. Der innere (natürliche) und der amtliche (übertragene) Wirkungskreis 320
B. Das verfassungsmäßige Vollziehungsrecht der Gemeinde . . 322
1) Das innere Vollzugsrecht der Gemeinde 322
2) Das amtliche Vollzugsrecht der Gemeinde 324
C. Die wirkliche Verwaltung der Gemeinde und ihr Recht . . 326
1) Begriff und System der wirklichen Verwaltung der Gemeinde
2) Die wirkliche Verwaltung der Gemeinde und ihr Recht. Das Gemeindebudget und die Gemeindevertretung . . . 328
3) Die Rechtspflege der Gemeinde 330
4) Die innere Gemeindeverwaltung 333
III. Das staatliche Gemeinderecht. Autonomie und Oberaufsicht in der Gemeinde 336
IV. Das System der Gemeinden. Ortsgemeinde und Verwaltungsgemeinde 339
III. Corporationen und Stiftungen 344
1) Allgemeiner Charakter beider 344
2) Corporationen und ihre Verwaltung 346
3) Die Stiftungen und ihre Verwaltung 352

Die vollziehende Gewalt.

Besonderer Theil.

Zweites Gebiet.

Die freie Verwaltung und ihr Rechtssystem.

Wohl aber dürfen wir schon hier bemerken, daß erst durch die Idee der freien Verwaltung das richtige Verständniß des Begriffes und Inhalts der Regierung möglich ist, und daß wir in dem Mangel der ersteren wohl den Hauptgrund suchen müssen, weßhalb die bisherige Philosophie sich mit der zweiten so gut als gar nicht beschäftigt hat. Denn in der That, so lange man nicht zum Begriff der freien Verwaltung gelangt, stehen sich Gesetzgebung und Regierung wie zwei beinahe unvermittelte Potenzen einander gegenüber, deren Harmonie durch den ungelösten Gegensatz ihrer Principien unfindbar erscheint. Die erste soll auf der freien Theilnahme des Volkes beruhen, die zweite soll der ausschließlich persönliche Wille des Staats sein; kann es uns wundern, wenn man beide, die so wesentlich Verschiedenes sind und bedeuten, einfach als Gegner betrachtet hat, in deren Berührung es nur darauf ankommt, das eine Element dem andern zu unterwerfen? Kann es uns wundern, wenn man Gesetzgebende und Vollziehende als die zwei Seiten des Staats betrachtet hat, die sich mindestens in ihn und sein Leben theilen, und von denen jede von ihrem Theile aus über den andern herfallen möchte, um ihn zu erobern und sich dienstbar zu machen? Und wie soll in Wahrheit die Harmonie hergestellt werden, wenn man sich am Ende nicht läugnen kann, daß in der Gesetzgebung die Freiheit, in der Vollziehung der Gehorsam herrscht und herrschen muß? Ist es nicht natürlich, daß man eben dadurch zu der nur historisch zu erklärenden Vorstellung gelangte, daß die freiheitliche Entwicklung jedes Staats erst dann eine gesicherte sei, wenn man durch die Gesetze die Freiheit des Staatsbürgers gegen die Gewalt der Regierung schütze? Und stehen wir nicht in der That theoretisch noch auf diesem Standpunkte? — Doch auch hier tritt uns die so selten gehörig beachtete Erscheinung entgegen, daß das wirkliche Leben weiter ist wie sein in den Staats- und Rechtswissenschaften enthaltenes Verständniß. Die einzige Lösung jener Frage, die freie Verwaltung, welche auch in die That des Staats die freie Persönlichkeit aufnimmt, ist vorhanden, und wie wir unten zeigen werden, sie ist bereits eine große, gewaltige Macht, die sich zu Verhältnissen entwickelt hat, welche die gewöhnliche Meinung von ihrer Bedeutung bei weitem überragt. Nicht also der Sache bedürfen wir, sondern des Verständnisses derselben; und der Kern dieses praktischen Verständnisses besteht in dem Verhältniß ihrer Funktion zu der Aufgabe und dem Rechte der Regierung. Auch hier haben bekannte historische Gründe es bewirkt, daß man die Formen und Rechte der freien Verwaltung noch immer in einfachem Gegensatz zur Regierung aufzufassen pflegt. Auf diesem Gebiete nun gehen wir hoffentlich einer neuen Zeit entgegen; und es war unser Stolz, an ihr für unsern Theil mitzuwirken. Ein Gegensatz zwischen Regierung und freier Verwaltung kann nur existiren durch das Mißverständniß Eines von beiden. Wenn die Regierung mehr will, als die im Gesetze gegebene positive und persönliche Einheit des Staats aufrecht halten und verwirklichen, oder das Gesetz erfüllen und ersetzen, oder wenn die freie Verwaltung mit ihrer Selbstbestimmung in diese einheitliche Funktion der Regierung hineingreifen will, dann allerdings tritt der Widerspruch hervor; so lange dagegen die Regierung als das betrachtet wird, was sie ist, als die einheitlich organisirte Trägerin

dieſer Einheit, in ſo lange ſie in dieſem Sinne ſich die freie Verwaltung unterordnet, iſt der Gegenſatz unmöglich. Die Regierung ſteht daher über der freien Verwaltung und *muß* über ihr ſtehen, wie die Einheit über den Theilen; aber da wo die Herſtellung und Erhaltung der Einheit *nicht* mehr ihre Aufgabe iſt, *da ſoll eben die freie Verwaltung eintreten*; denn ſie iſt beſtimmt, alles von der Vollziehung zu übernehmen, was die Einheit des Ganzen nicht gefährdet. Es kann daher zwar über die Gränzen, nicht aber über das Princip ein Streit ſein. Den Streit über die Gränzen entſcheidet das Recht; den Streit über das Princip entſcheidet die Geſchichte. Und wohl dem Staate, in welchem dieſe Geſchichte ohne Eingreifen der Gewalt verläuft! Daß das aber geſchehe, dafür iſt wohl in erſter Reihe eine gemeine und ſelbſtändige Betrachtung des großen, innerlich wie äußerlich ein Ganzes bildenden Syſtems der freien Verwaltung nothwendig. Und die Mühe, daſſelbe von dem höchſten Standpunkt, den die Wiſſenſchaft hat, zu erkennen, ſoll ſich keine Zeit erſparen, am wenigſten wohl unſere Gegenwart, in der der *Schwerpunkt* der Entwicklung unverkennbar von der *Verfaſſung zur Verwaltung* übergeht.

II.

Der Organismus der freien Verwaltung.

I. Entwicklung des Begriffs des Verwaltungskörpers im Gegenſatze zum Regierungsorgane.

(Gränze und Definition deſſelben. Selbſtverwaltung und Vereinsweſen als Grundformen der Verwaltungskörper.)

Indem wir jetzt von dem allgemeinen Begriff der freien Verwaltung zu dem des Verwaltungskörpers im weiteſten Sinne übergehen und damit den Boden der poſitiven Thatſachen zu betreten beginnen, haben wir die Aufgabe, auch hier eine ganze Reihe von mehr oder weniger klaren Vorſtellungen behandeln und aus ihnen jenen Begriff mit ſeinem concreten, faßbaren Inhalt gleichſam herausſchälen zu müſſen. Eine feſte Lehre und damit auch eine ſichere Baſis für das öffentliche Rechtsleben iſt um keinen andern Preis auf dieſem Gebiete zu gewinnen.

Wir beginnen damit, daß die deutſche Sprache eine ganze Menge von Worten hat, welche mit einander Gleichartiges bezeichnen. Man ſpricht von Einheit, Gemeinſchaft, Vereinigung, Genoſſenſchaft, Körperſchaft, Gemeinde- und Gemeinweſen, Geſellſchaft, Verein, Aſſociation, Coalition und andern. Es exiſtirt *kein* Verſuch, die Bedeutung dieſer Worte zu erklären und den Sinn feſtzuſtellen, den jedes derſelben hat. Dennoch iſt man ſich einig, daß ſie alle Variationen derſelben Idee, derſelben großen Thatſache ausdrücken und daß eben deßhalb jedes Wort wieder innerhalb jener allgemeinen Gränze etwas Beſonderes

Verwaltung nennen, ist zwar geschieden von der Regierung und in seinen einzelnen Gebieten zusammengestellt, aber es ist kein organischer Begriff geworden. Es ist daher auch nicht fähig, das Rechtsgebiet, um welches es sich hier handelt, gehörig zu beherrschen; die selbständigen, hochwichtigen Kategorien desselben treten nicht recht heraus; die entscheidenden Fragen der Gegenwart und der Zukunft, namentlich die nach Wesen und Recht der Autonomie und Oberaufsicht, sind kaum gestellt, und viel weniger gelöst; es ist klar, daß man einen ganz andern Weg einschlagen muß, um hier zum letzten Ziel zu gelangen. Daher wird auch das wahre Verhältniß, namentlich des Vereinswesens, nicht erledigt; es bleibt wohl das allgemeine Gefühl, daß es der freien Verwaltung angehört, nicht aber die Erkenntniß davon, wie weit und in welchem Sinne dieß der Fall ist, und alle Theile stehen daher mehr neben einander, als daß sie wahrhaft ein Ganzes bildeten. Das aber ist nicht ein Mangel, sondern das ist ein Fehler; denn ein Fehler ist das, was das Weiterschreiten unmöglich macht, ohne immer tiefer in Vereinzelung statt in die lebendige Gesammtanschauung hineinzugerathen. Und rede man nur hier nicht von Formalismus. Es ist in der That kaum der Mühe werth, gegen solchen Vorwurf sich zu vertheidigen. In der ganzen Welt, in allen Wissenschaften ist man sich einig darüber, daß das Lebendige, mag es erscheinen wo es will, ein Organismus von selbständig erkennbaren Kräften in ihren organischen Trägern ist; in allen Gebieten des Erkennens ist man sich einig, daß die Erkenntniß dieser lebendigen Erscheinungen *unmöglich* ist, ohne ein Eingehen auf die großen selbständigen Elemente desselben; die Naturwissenschaft, die Physik, die Chemie, die Astronomie, alle Wissenschaften glauben erst dann weiter gekommen zu sein, wenn sie mit möglichst scharfer Begränzung jedes Organ, jede Kraft bestimmt, ihnen Stelle, Gränze, Natur und Funktion möglichst genau angewiesen haben; keine einzige andere Wissenschaft verstattet es sich, einen unbestimmten Ausdruck, eine unklare, unberechenbare Vorstellung ihren Arbeiten zu Grunde zu legen — sollen wir denn in der Staatswissenschaft allein ewig hinter den großen Schwestern zurückbleiben? Oder ist der Staat das einzig lebendige Wesen, das *keine* festen, klar definirbaren Ordnungen hätte? Oder sehen wir sie nicht im Grunde als nothwendig an, indem wir von Regierung, Gemeinde, Verein u. s. w. reden? *Sind* sie aber etwas Bestimmtes, ist dann möglich, daß sie zwei oder drei gleich berechtigte Definitionen zulassen? Oder hat ihre Bestimmtheit vielleicht die Eigenschaft, keine feste Definition zuzulassen? Oder will man das Wesen eines Dinges überhaupt auch dann erkennen können, wenn man es nicht mit festen Gränzen ausrüstet? Oder will man endlich Physik, Chemie,

Astronomie u. a. des Formalismus anklagen, weil sie ganz bestimmt wissen, was sie wissen?

Freilich, auf dieser Grundlage sind in den Staatswissenschaften die Phrase und das Gefühl beseitigt. An ihrer Stelle entsteht ein festes System, das jedes lockere und leichte hin und her werthlos macht. Es ist wahr, die wahre Wissenschaft ist hart, ja sie ist despotisch. — Ich kann es nicht ändern.

Wir beginnen daher, indem wir den Versuch machen, eben einen solchen festen und organischen Begriff der freien Verwaltung aufzustellen, und das kann in der That, nach der im ersten Theil enthaltenen Darstellung der Regierung und ihres Rechts nur geschehen, indem wir denselben diesem Begriffe gegenüberstellen, und darin den Anfang seines Verständnisses suchen.

Die freie Verwaltung in ihrer Scheidung von der Regierung.

Wir haben im Staate als Grundlage seines Organismus den Willen desselben von der That geschieden, und die That als einen selbständigen Organismus betrachtet und sie in ihre Elemente aufgelöst. Wir haben die vollziehende Gewalt als die That an sich — das Verwirklichen des Willens durch die eigends dazu bestimmte Kraft — von der eigentlichen Verwaltung getrennt, als die Vollziehung, insofern sie ein bestimmtes Objekt empfängt und durch dasselbe ihre Thätigkeit modificirt. Wir haben dann die Vollziehung zunächst als den Organismus des persönlichen Staatswillens bestimmt, und die Gesammtheit dieser Organe als die Regierung bezeichnet, deren einzelne Glieder dann den Organismus der Regierung bilden. Auf dieser Grundlage entstand dann Begriff und Inhalt des Regierungsrechts.

Das Regierungsrecht war das Verhältniß der Selbstbestimmung und Thätigkeit dieser persönlichen Staatsgewalt in der Regierung zum Willen des Staats. Das Princip des Rechts der Regierung war die Verpflichtung, in der That der letzteren, der Vollziehung, jenen Willen des Staats in Geist und Form auszuführen. So wie der Wille des Staats nun durch das organische Zusammenwirken des Willens aller Einzelnen sich zum Begriff und Wesen des Gesetzes erhebt, entsteht das, was wir das verfassungsmäßige Regierungsrecht genannt haben. Die Darstellung dieser organischen, offenbar leicht verständlichen Grundbegriffe bildeten den Inhalt des ersten Theiles.

Was bleibt zu sagen übrig?

Offenbar ergibt sich alsbald eine ganze Kategorie von hochwichtigen Erscheinungen, welche in diesem Begriffe und Kategorien keine Stelle

gefunden haben, und doch dem Leben des Staats ebenso gewiß angehören als jene. Was sind und bedeuten denn Vereine, Gemeinden, Landschaften u. a.? Woher entstehen sie, und wohin werden sie in dem mächtigen Organismus gehören, den wir den Staat genannt haben?

Es ist klar, aus dem Wesen der persönlichen Einheit des Staats und ihrer Organisation können sie nicht entwickelt werden. Weder das Moment der Besonderheit noch das Moment der Selbständigkeit genügen dazu; es ist falsch, sie auf diese Elemente zurückführen zu wollen, wie man es wohl versucht hat, denn die Besonderheit tritt auch in jedem Amt auf, und selbständig ist sogar jede Behörde bis zu einem gewissen Grade; um Gradunterschiede aber handelt es sich hier nicht, sondern um qualitative Unterschiede, um Unterschiede der Wesenheit. Haben jene Kategorien solche Unterschiede, und worin bestehen sie?

Wir können sie mit Einem Worte bezeichnen und damit die Grundlage aller jener Begriffe oder Thatsachen angeben. Sie sind Erscheinungen der Freiheit in der Verwaltung. Was heißt Freiheit?

Freiheit ist das Wesen der Persönlichkeit, nach welchem sie ihre Selbstbestimmung auch in der Einheit mit Andern bethätigt.

Die verfassungsmäßige Freiheit im Staate ist demnach diejenige Ordnung desselben, nach welcher der Einzelne an der Bildung des allgemeinen Willens Theil nimmt. Wenn derselbe als Gesetz da ist, giebt es dann noch eine Freiheit in der Regierung, welche das Gesetz vollziehen muß?

Nein. Das Wesen der Regierung ist die Vollziehung des Gesetzes durch ihre einheitliche persönliche Gewalt. In der Regierung erscheint der Staat als selbstthätige, und daher nothwendig einheitlich organisirte Persönlichkeit. Der Begriff der einheitlichen That schließt die freie Theilnahme der Einzelnen aus; es ist keine That möglich, wenn sie nicht als persönliche Einheit auftritt. Die Regierung ist verantwortlich, aber sie ist weder frei noch unfrei, sondern sie ist ein persönlicher Organismus. So lange man keine andere Kategorie hat als Gesetzgebung und Regierung, gibt es keinen Begriff der freien Verwaltung.

Wenn daher das Wesen der Freiheit, als der Persönlichkeit überhaupt innewohnend, den ganzen Staat durchdringt, und wenn wir daher ganz abstrakt redend, auch von einer freien Verwaltung sprechen und sie im Namen der Persönlichkeit fordern, wie sollen wir uns dieselbe denken?

Am nächsten scheint es dem einfachsten Verständniß nun zu liegen, daß man überhaupt die Regierung selbst, welche ihrem Begriffe nach das Wesen der Freiheit nicht in sich aufnehmen kann, beseitige, und

für die Vollziehung überhaupt die Idee der freien Selbstbestimmung an ihre Stelle setze. Allein sowie wir den persönlichen Willen des Staats im Gesetz fordern, so setzen wir auch die Nothwendigkeit einer persönlichen, einheitlichen, und nur dadurch verantwortlichen That, welche nothwendig die einzelne Thätigkeit unter den Gesammtwillen bringt; ohne die letztere ist der erstere ein körperloser Geist, eine abstrakte Selbstbestimmung. So wie wir ferner das Gesetz setzen, setzen wir die Nothwendigkeit, es mit dem Willen der That auch zu erfüllen und zu entwickeln; das Gesetz will nicht bloß Gehorsam, sondern Vollziehung; und das Vollziehende ist eben Regierung. Wer daher die Regierung in ihrer Selbständigkeit für überflüssig hält, und die Vollziehung des allgemeinen Willens in die Einzelthätigkeit legt, der muß consequent auch das Gesetz läugnen und seine Macht und seine Bestimmungen gleichfalls dem Einzelwillen übergeben; er muß nicht mehr einzelne Erscheinungen, sondern den ganzen Staat aus dem persönlichen Leben entweder in den privatrechtlichen Vertrag, oder in die Natur der Dinge verlegen und diese statt der Persönlichkeit wirken lassen. Es ist überflüssig, hier mit einer solchen Auffassung zu streiten; ebensowenig ist hier zu fragen, welches die richtige Form der Regierung sein muß. Sie ist und bleibt ein organisches Element des Staats.

Ist dem nun so, wo ist dann in der Verwaltung ein Raum für die Freiheit?

Es ist klar — enthält und erzeugt die Regierung die Verwaltung, und ist sie als einheitlicher Organismus des persönlich thätigen Staats absolut nothwendig, so kann das Element der individuellen Selbstbestimmung nur dadurch Platz greifen, daß ihm ein Theil der Funktion, und damit allerdings auch ein Theil des Rechts der Regierung übergeben wird. Und damit entsteht der allgemeine, wenn auch noch ganz unbestimmte Begriff der freien Verwaltung. Dieselbe bedeutet diejenigen Theile der Funktion und des Rechts der Regierung, welche der freien Selbstbestimmung des Einzelnen übergeben werden — oder die Vollziehung insoweit sie Aufgabe und Recht der freien organisirten Selbstthätigkeit der Einzelnen wird.

So entsteht der Begriff der freien Verwaltung, und so scheidet er sich formell von dem der Regierung. Er beruht nicht auf einer Aenderung der Aufgabe oder des Rechts derselben, sondern nur auf dem Eintreten eines neuen Momentes in die Vollziehung, und dieß Moment ist die individuelle Selbstbestimmung. Sie enthält auch kein neues Princip, sondern sie ist in der That nur die Anwendung desselben Grundsatzes, aus dem die Gesetzgebung hervorgeht, auf die vollziehende Gewalt; des Grundsatzes, daß die staatliche Freiheit auf der

bedeutet. Ist dem so, so wird es wohl kein Zweifel sein, daß an jede dieser Erscheinungen sich auch ein bestimmtes Rechtsverhältniß anschließt, sowie dieselbe im Gesammtleben auftritt. Und nun ist es klar, daß wenn es sich einmal um das Rechtsleben handelt, jede Unsicherheit im Begriffe und der specifischen Bedeutung jedes Wortes wieder zur Verwirrung des Rechtszustandes führen muß. Es ist keine Hoffnung, zu einem klaren und praktischen Verständniß des letzteren zu gelangen, so lange man die Erlaubniß hat, die Worte zu gebrauchen wie man will, sie durch einander zu werfen wie es gerade kommt, mit jedem Ausdruck die Bedeutung des andern zu verbinden und beständig das Allgemeine und das Gemeinsame in ihnen mit dem Besonderen zu verwechseln. Müssen wir zu dem Ende erst an das juristische Bewußtsein unserer Leser appelliren? Wäre eine Rechtswissenschaft möglich, wenn man z. B. sich nicht genaue Rechenschaft ablegte von der Bedeutung der Worte Verkehr, Vertrag, Uebereinstimmung, Leistung, Kauf, Miethe u. s. w.? Und doch sind sie eben so sehr verschieden, wie die obigen Worte und Vorstellungen, die wir angeführt haben. Wenn es möglich ist, sie in Geschichte und Philosophie zu verwechseln, wird es auch dann möglich bleiben, wenn wir das Rechtssystem der freien Verwaltung auf dieselben bauen sollen? — Daß wir das bisher einerseits gethan und anderseits geduldet haben, beweist in der That nichts, als daß wir eben noch keine Wissenschaft des öffentlichen Rechts und noch kein gerichtliches Verfahren über öffentliches Recht gehabt haben. Jetzt, wo die Zeit kommt, in der wir derselben uns nähern, müssen wir für die freie Verwaltung mit diesen elementaren Bestimmungen beginnen.

Um nun aber nicht in schematische Aufzählung von Definitionen zu gerathen, wollen wir versuchen, dieselben vielmehr organisch zu entwickeln. Und hier werden wir zunächst nicht weiter gehen, als bis zu dem Punkte, wo der Begriff, um den es sich handelt, der Begriff des Verwaltungskörpers, feststeht. Die weitern Ausdrücke und Begriffe werden sich dann in der folgenden Darstellung fast von selbst in ihrer besonderen Bedeutung ergeben.

Diese Entwicklung ist nun im Grunde sehr einfach.

Der tiefste Widerspruch im Menschen, die Unendlichkeit seiner Bestimmung und die Begränztheit seiner Kräfte, findet ihre einzige Lösung in der Gemeinschaft der Menschen. Diese Gemeinschaft ist die Einheit, wenn sie sich zur Bildung eines Organes für ein bestimmtes Wollen und Thun erhebt. Die Vereinigung (Einung) ist der auf der Selbstbestimmung des Einzelnen ruhende Akt, durch welchen die Gemeinschaft zur Einheit wird. Diese Begriffe umfassen alle Formen

der Einheit, alle Formen des Organismus, alle Zwecke und alle Mittel derſelben.

Wie nun der obige Widerſpruch ſelbſt, ſo kann auch das Mittel ſeiner Löſung, die Einheit, ſich auf alle Verhältniſſe des perſönlichen Lebens beziehen. Unter dem Begriff der zur Einheit erhobenen Gemeinſchaft gehört daher ſowohl der Staat ſelbſt, als die unterſte Vereinigung von zwei Menſchen zu irgend einem gemeinſchaftlichen Zwecke. So ſagen wir exakt, daß z. B. der Staat eine Einheit iſt, aber die Einheit iſt nicht immer ein Staat; eben ſo iſt die Familie eine Einheit, die Actiengeſellſchaft u. ſ. w. aber nicht die Einheit, das ſcheint klar.

Nun werden wir weiter ſagen, daß wenn die Einheit ihrem Weſen nach in der Perſönlichkeit ſelbſt liegt, ihr Entſtehen eben deßhalb auch von dieſem Weſen bedingt iſt; das heißt, daß die Einheit zwar aus der freien Einigung hervorgehen kann, daß aber das Daſein von Einheiten überhaupt nicht von der zufälligen individuellen Willkür abhängen darf. Daher ſagen wir, daß es Einheiten gibt, welche durch die Perſönlichkeit an ſich geſetzt ſind, ohne erſt durch ihren Willen erzeugt zu werden, wie der Staat; andere ſind durch das natürliche Daſein der Perſon gefordert, wie Ehe und Familie; andere dagegen werden durch natürliche Elemente des perſönlichen Lebens gegeben, wie die Gemeinde; noch andere durch den Willen der Perſönlichkeit, wie der Verein. Der Begriff der Einheit iſt daher kein einfacher, wie es auf den erſten Blick ſcheint. Es gibt vielmehr Einheiten, welche ſind; dieſe Einheiten haben ihre Ordnung in ſich; und dahin gehört der Staat. Es gibt ferner Einheiten, welche entſtehen, und die Ordnung dieſer Einheiten wird durch das Verhalten ihrer Elemente geſetzt, aus denen ſie hervorgehen, wie die Familie; endlich gibt es Einheiten, welche gebildet werden, und dieſe empfangen ihre Ordnung durch den Willen derer, welche ſie bilden. Alle dieſe Einheiten ſind Gemeinſchaften und Vereinigungen; das iſt leicht verſtändlich.

So wie ich mir ſolche Gemeinſchaften denke, bei deren Entſtehung oder Ordnung der Wille der Einzelnen thätig iſt, ſo folgt, daß dieſer Wille ein beſtimmter ſein, das iſt einen Zweck haben muß. Dieſer Zweck kann das ganze Leben des Menſchen umfaſſen; er kann ſich auch nur auf einen Theil deſſelben beziehen. Er kann daher auch diejenigen Zwecke umfaſſen, deren Erfüllung bereits im Weſen des Staats liegt, und die durch Geſetz und Vollziehung angeſtrebt wird. Inſofern nun der Zweck der einheitlichen Gemeinſchaft derſelbe iſt mit dem, den der Staat in ſeiner Verwaltung durch Geſetz und Vollziehung erreichen will, reden wir von einer Einheit für Verwaltungszwecke. Eine ſolche Einheit iſt mithin nicht bloß möglich, ſondern, damit auch die Ver-

waltung eine freie werde, ist sie *nothwendig*. Ist sie das, so muß sie fähig werden, die Natur und die Gestalt der Verwaltung, oder zunächst der vollziehenden Gewalt anzunehmen. Das ist, sie muß drei Elemente besitzen. Sie muß nicht mehr zufällig auf der Willkür der Einzelnen beruhen, sondern sie muß *dauernd* sein wie der Zweck des Staats, für den sie eintritt. Sie muß ferner nicht bloß eine Gemeinschaft sein, sondern einen festen, zum Wollen und Thun bestimmten und berechtigten *Organismus* besitzen. Und endlich muß sie, da ihr Zweck einen Theil eines größern Ganzen bildet und dieses Ganze durch die Regierung vertreten wird, von der letztern als Organ für ihren Zweck *anerkannt* sein.

Diejenige Einheit nun, deren Zweck die Erfüllung der Aufgabe der Verwaltung, deren Dasein dauernd wie ihre Aufgabe, deren Organismus bestimmt und deren Funktion im Gesammtleben von der Regierung anerkannt ist, nennen wir einen Körper der freien Verwaltung, kürzer einen *Verwaltungskörper*, im Gegensatz zum Verwaltungsorgan (oder Amt), welches gleichfalls durch seinen Zweck entsteht, dauernd und anerkannt, aber nicht die Einheit einer Gemeinschaft ist und daher nicht das Element der freien Selbstbestimmung in sich aufnehmen kann.

Das nun ist der allgemeine Begriff des Verwaltungskörpers, und vermöge dieses Begriffes ist derselbe der Träger und das Organ der freien Verwaltung gegenüber dem Amt. Es ist schon hier klar, daß derselbe, als eine bestimmte Art der Einheit und Gemeinschaft, wieder fähig ist, alle Elemente der letzteren in sich zu entwickeln, und wir werden gleich sehen, wie daraus das *System* der Verwaltungskörper in einfacher Weise hervorgeht. Zunächst aber ist ein Anderes festzuhalten.

Das Wesen *alles* Lebendigen erscheint darin, daß dasjenige, was wir im Geiste als festbestimmt und klar aufstellen, in der Wirklichkeit im beständigen Werden und Wechsel begriffen ist, weil auf jedes Seiende *alle* Kräfte zugleich einwirken. Auch das was wir den Verwaltungskörper nennen, ist daher in der Wirklichkeit in Erscheinungen vorhanden, welche dem Begriffe nicht entsprechen. Wir nennen solche Erscheinungen unvollkommen oder unfertig, oder im Verhältniß zu andern Begriffen Uebergänge. Es gibt daher auch unvollkommene Verwaltungskörper und Verwaltungskörper, welche, indem sie auch mit andern als dem Staatszwecke zusammenhangen, den Uebergang zu andern Formen von Einheiten und Gemeinschaften bilden. Ja, da am Ende nach dem höchsten Begriffe der Verwaltung die vollendete Entwicklung jedes Einzelnen der letzte Zweck jeder Verwaltungsthätigkeit ist, so ist im Allgemeinen gesprochen *jeder* menschliche Zweck ein Verwaltungszweck und *jede* Gemeinschaft im weitesten Sinne eine Gemeinschaft für die Verwaltung.

Iſt nun dieſe Bemerkung richtig, ſo würde damit eigentlich die ganze Beſtimmtheit des Begriffes des Verwaltungskörpers und ſomit der Werth der ganzen bisherigen Unterſuchung verſchwinden, wenn es nicht thunlich würde, wieder eben jene Uebergänge hinreichend ſcharf zu definiren, um ſie von den letztern unterſcheiden zu können. Das iſt nun aber um ſo leichter, als die Sprache bereits das gethan hat, was wir nur zu erklären haben. Jene Uebergänge können nämlich in zwei Grundformen ſtattfinden. Sie können nämlich erſtens da auftreten, wo eine Gemeinſchaft einen Zweck verfolgt, der zwar im Weſen der Verwaltung gegeben iſt, aber den die Gemeinſchaft vermöge ihrer eigenen Selbſtbeſtimmung nur auf die Mitglieder beſchränkt, wenigſtens der Form nach ganz gleichgültig dagegen, ob und wie weit die allgemeine Entwicklung durch die individuelle der Theilnehmer gefördert wird. Eine ſolche Gemeinſchaft nennen wir nun keinen Verwaltungskörper mehr, ſondern eine Geſellſchaft, und die Geſammtheit der dafür beſtehenden Begriffe und Normen das Geſellſchaftsweſen. Die Geſellſchaft hat daher alle übrigen Momente des Verwaltungskörpers an ſich, bis auf die Aufnahme ihrer Einheit in das Leben und die Thätigkeit der Verwaltung; ſie kann, wie der Verwaltungskörper, ihrerſeits ſtattfinden für jeden Zweck, der fähig iſt, zugleich ein allgemeiner und ein individueller zu ſein, und wird eben deßhalb auch ſtets Gegenſtand der Verwaltung oder ein Organ derſelben. Daher iſt ihr Recht auch bis auf den letzten entſcheidenden Punkt mit dem des Verwaltungskörpers gleich und zunächſt daher die beſtändige Verwechslung beider, welche zu beſeitigen eine der Aufgaben des folgenden Rechtsſyſtems iſt. — Es kann aber zweitens der Fall ſein, daß eine ſolche Gemeinſchaft allerdings unmittelbar eine Aufgabe der Verwaltung als ihren Zweck ſetzt und daher ſich weſentlich von der Geſellſchaft unterſcheidet, welche gegen die Folgen ihres Zweckes für die Geſammtentwicklung gleichgültig iſt, während dieſelbe doch anderſeits wieder von der vollziehenden Gewalt aus irgend einem Grunde formell nicht anerkannt iſt und daher der rechtlichen Conſequenzen dieſer Anerkennung entbehrt, wie z. B. eine Gemeinſchaft zur Unterſtützung gewiſſer Nothleidender u. ſ. w. Das iſt ſogar mit den meiſten eigentlichen Vereinen (ſ. unten) urſprünglich der Fall geweſen. Es liegt nun zwar in der Natur der Sache, daß ſolche Vereinigungen mit der Entwicklung der Verwaltung die formelle Anerkennung der Verwaltung gewinnen und dadurch zu eigentlichen Vereinen werden, aber nothwendig iſt es nicht; und ſolche Vereinigungen werden wir daher ganz richtig nicht als Geſellſchaften, ſondern als unvollkommene Vereine bezeichnen. Wenn ſich nun ferner der Zweck und die Thätigkeit ſolcher Vereine zwar nicht auf einzeln beſtimmte Mitglieder, wohl aber auf eine

bestimmte und örtlich oder sachlich begränzte Gruppe der Bevölkerung mit der Verpflichtung gegenseitiger Leistungen zu dem gemeinsamen Zwecke beziehen, so nennen wir solche Vereine Genossenschaften. Wird die Genossenschaft dann durch die Regierung anerkannt, so wird sie eben ein Verein, dessen Quelle und Körper die alte Genossenschaft bildet. Liegt jedoch der Grund der Vereinigung nicht in einem bloßen Interesse, sondern vielmehr in einem bestimmten dauernden Besitz, so entsteht das, was wir die Körperschaft nennen. Besteht dann ein Zwang, in die Genossenschaft einzutreten, so wird eine Verwaltungsanstalt daraus, wie bei Versicherungsgenossenschaften, und das Element der freien Verwaltung wird dem des Regierungsorgans untergeordnet. So entsteht hier der Uebergang von der erstern zur Regierung. Wird dagegen die Körperschaft anerkannt und in den Organismus der Vollziehung aufgenommen, so entsteht eben das, was wir die Selbstverwaltungskörper nennen, während endlich das, was wir als Verein zu bezeichnen haben, die freie, ihren Zweck und ihre Mittel sich selbst setzende und in der Verwaltung als Organ der freien Selbstbestimmung des Volkes für anerkannte Verwaltungszwecke erscheinende und anerkannte Form der gemeinsamen Einheit ist. In diesem Verein erscheinen dann die weiteren Formen desselben, die gleich bezeichnet werden sollen.

So nun haben wir versucht, zunächst den Begriff des freien Verwaltungskörpers zu bestimmen, und zwar indem wir in der ganzen Summe von Formen und Ausdrücken, in welchen die Gemeinschaft der Menschen für einen bestimmten Zweck als Einheit erscheint, die Momente feststellten, durch welche aus der einzelnen Form ein Verwaltungskörper wird. Es ist nun klar, daß wir demgemäß die eigentlichen und vollentwickelten Verwaltungskörper nur in den Selbstverwaltungskörpern und den Vereinen sehen können. Das System der Selbstverwaltung und des Vereinswesens ist daher in der That das System der freien Verwaltung selbst. Und mit dieser Erkenntniß scheint nun allerdings eine erste feste Grundlage gewonnen.

Zugleich aber muß ein Zweites hinzukommen.

Da nämlich Selbstverwaltung und Vereinswesen doch in ihrem letzten Grunde Erscheinungen der Gemeinschaft sind und sich wesentlich von den übrigen doch nur in ihrem Verhältniß zur Verwaltung unterscheiden, so folgt, daß die Verwaltungskörper alle übrigen Momente mit den übrigen Formen der Einheiten gemein haben. Nur das ist wohl wieder unzweifelhaft, daß diese Einheiten ihre höchste Entwicklung in derjenigen der Verwaltungskörper finden, womit sie selbst der höchsten Form des persönlichen Lebens, dem Staate, analog sein müssen, um

in ihm aufgenommen zu werden. Es muß daher festgehalten werden, daß wir, indem wir nun in die Natur der Verwaltungskörper eindringen, zugleich die Natur der persönlichen Einheiten überhaupt erfassen, die, in den andern Formen noch zum Theil unentwickelt, in den Verwaltungskörpern zu festen und scharf definirbaren Gestaltungen kristallisirt. Das nun ist wieder nicht eben bloße Physiologie des menschlichen Gesammtlebens, sondern es ist von entscheidender praktischer Wichtigkeit; denn auch hier ist die organische Natur der Dinge das eigentlich rechtbildende Element; und die Folge wird sogar zeigen, daß wir zum Rechtssystem der freien Verwaltung überhaupt nicht gelangen können, ohne jene organische Natur der Verwaltungskörper untersucht und festgestellt zu haben.

Vielleicht daß manchem Leser diese Definitionen als überflüssig erscheinen. Dennoch sind sie auch nicht einmal für die Geschichte zu ersparen, wie wir unten zeigen werden. Wer sie *nicht* macht, wird, wenn er Geschichte schreibt, wie *Rascher* und namentlich *Gierke*, die unzweifelhaften Mühen eines fleißigen Sammlers mit dem zweifelhaften Werth seiner eigenen Anschauungen und Eintheilungen verbinden. Es ist wohl ein etwas eigenthümlicher Standpunkt, zu glauben, daß man einen Stoff *kenne*, ohne daß man ihn beherrscht. In der That führt jeder Mangel an Unterscheidung dahin, mit Gierke in Staat und Kirche am Ende auch nichts als eine „Genossenschaft" zu sehen, was dadurch höchst verkehrt wird, daß es nur zum Theil ganz richtig ist. Wie wäre es sonst zu begreifen, daß in einem Werke, welches tausend Seiten hindurch von den „Genossenschaften" handelt, auch nicht auf einer einzigen der Begriff oder der Name der Selbstverwaltung erscheint? Freilich fehlt derselbe auch noch größern Denkern.

II. Organische Elemente der persönlichen Einheiten überhaupt, des Verwaltungskörpers insbesondere.

Es ist vielleicht auch hier nicht werthlos, für das, was wir als die organischen Elemente der einheitlichen Bildungen im menschlichen Leben überhaupt bezeichnen, die allgemeinen Grundlagen aufzustellen, da dieselben in die Rechtsbildung eingreifen und die innere Natur der Verwaltungskörper uns am besten klar machen.

Jede Gemeinschaft der Menschen, die sich zur persönlichen Einheit erhebt, ist ihrem Wesen nach eine höhere Form des persönlichen Lebens, als der Einzelne. Diese in ihr liegende höhere Entwicklung zeigt sich nun wesentlich darin, daß die einzelnen Momente und Organe, welche den Menschen bilden, in ihnen mit selbständiger Gestalt heraustreten, selbständiges Recht und zum größten Theil auch einen selbständigen Körper haben. Jede wissenschaftliche Betrachtung derselben muß daher

damit beginnen, zuerst diese selbständigen Elemente zu scheiden, um sie dann im Rechtsbegriff des Ganzen wieder zusammenfassen zu können.

Während aber die persönlichen Einheiten auf diese Weise in diesem ihrem Wesen gleichartig sind, sind sie anderseits in dem Grade ihrer Entwicklung, das ist in dem Grade, in welchem jene einzelnen Momente selbständig erkennbar und zu Trägern eigener Rechte werden, sehr verschieden. Auch dieses Gebiet des persönlichen Lebens hat seine Stufen, seine Classen, seinen Fort- und seinen Rückschritt. Dieß im Einzelnen zu verfolgen, ist nun allerdings Sache der Rechtsphilosophie. Für uns muß es genügen, im Allgemeinen auf das Kriterium hinzuweisen, das die höher entwickelten Formen von den niederen scheidet. Und die Richtigkeit dieser Auffassung wird wohl am besten dadurch gewährleistet, daß sie ihre volle gleichmäßige Gültigkeit für den Staat und seinen historischen Lebensproceß wie für die niederste Form der menschlichen Gemeinschaft hat. Dasselbe große historische und zugleich organische Gesetz, welches den Staat in seinem Leben beherrscht, steht auch an der Spitze der organischen Entwicklung der menschlichen Gemeinschaften. Jede menschliche Einheit steht *um so höher*, je *klarer* sich die geistige Selbstbestimmung, der Wille und sein Organismus (die Gesetzgebung im Staate), von der wirklichen That, dem Organismus ihrer vollziehenden Gewalt, *scheidet*, und durch diese Scheidung und die damit gegebene Selbständigkeit beider ein inneres Recht und ein inneres Rechtsleben möglich macht. Der erste Blick auf das wirkliche Leben zeigt uns daher, daß in den untersten Formationen der Gemeinschaften beide meistens zusammenfallen, oft sogar geradezu in der Person, welche das Haupt derselben ist, vereinigt sind; hier steht die Gemeinschaft dem einzelnen Menschen noch am nächsten; je bedeutsamer dieselbe wird, desto bestimmter treten die Elemente hervor; es bedarf dazu gar keiner tiefen Reflexion der Mitglieder, sondern die Entwicklung wird getragen und geklärt durch die höhere Natur der Sache selbst, bis endlich mit dem praktischen Bedürfniß die feste Ordnung eintritt. Und indem wir daher sagen, daß in Selbstverwaltung und Vereinswesen die letzte Gestalt der freien Verwaltungskörper erscheint, sagen wir damit zugleich, daß der Verwaltungskörper seiner Natur nach die volle organische und damit rechtliche Selbständigkeit der Elemente seines persönlichen Organismus fordert und erzeugt. Diese aber sind *dieselben*, welche von dem Wesen *aller* Persönlichkeit gesetzt und im Staate in ihrer formalen Vollendung wirklich dargestellt werden.

Jede Gemeinschaft, die zur Einheit wird, hat daher ein *Oberhaupt*, welches eben diese persönliche Einheit aller Elemente der Gemeinschaft vertritt; sie hat eine *beschließende* — gesetzgebende —

Gewalt, durch welche der Wille der Gemeinſchaft zum perſönlichen, für die einzelnen Mitglieder geltenden Willen erhoben wird; und ſie hat eine vollziehende Gewalt, welche dieſen Willen ausführt.

In den weitern Bildungen der Gemeinſchaft iſt nun für jedes dieſer drei perſönlichen elementaren Elemente kein eigenes Organ vorhanden; das charakteriſtiſche Moment derſelben beſteht darin, daß Oberhaupt und Vollziehung meiſt in derſelben Perſon zuſammenfallen, während die Geſetzgebung ohne beſonderes Organ in der Gemeinſchaft aller Mitglieder (Generalverſammlung) beruht. Dann ſcheidet ſich die Verordnungsgewalt von dem Oberhaupt, und es entſteht der Verwaltungsrath; es ſcheidet ſich ferner die Vollzugsgewalt wieder von der letztern, und es entſteht die Direktion; dann ſcheidet ſich die Verantwortlichkeit, und es entſteht die Reviſion; die Vollziehung ſelbſt erzeugt einen ſelbſtändigen Organismus, der dem Amtsſyſtem des Staats entſpricht; und ſo entwickelt ſich ein vollſtändig ausgebildeter organiſcher Körper, in dem wir alle Elemente des organiſchen Staates entweder geradezu aufgeſtellt, oder doch in klarer und faßbarer Weiſe angedeutet ſehen. Damit iſt das perſönliche Weſen des Verwaltungskörpers, gleichviel ob Selbſtverwaltung oder Verein, zum perſönlichen Organismus entwickelt; und mit dieſer Entwicklung iſt das gegeben, wonach wir geſucht haben, die Grundlage des innern Rechts dieſer Bildungen.

Dieſes iſt nun das erſte große organiſche Element aller Gemeinſchaft, ſpeciell aber das der Verwaltungskörper. Das zweite beruht, wie beim Staate, auf dem Objekt derſelben; das iſt, auf der Anwendung des Begriffes der Verwaltung auf das Leben jener Körper.

Jede Gemeinſchaft, gegeben oder frei gebildet, hat einen beſtimmten Zweck; bei dem Verwaltungskörper liegt dieſer Zweck im Gebiete der ſtaatlichen Verwaltung. In der That iſt es dieſer Zweck, der, indem er ſelbſt die Gemeinſchaft begründet und die Einheit erzeugt hat, die Beſtimmung der letztern enthält. Das Leben der Gemeinſchaft iſt die Verwirklichung dieſer Beſtimmung, das iſt ihres Zweckes; das iſt, das Leben der Gemeinſchaft iſt die Verwaltung ihrer Mittel für ihren Zweck. Jede Gemeinſchaft hat daher ihre Verwaltung; dieſelbe beſteht in der Beſchaffung der Mittel und in der Verwendung derſelben für den Zweck derſelben. Die Beſchaffung der Mittel entſpricht der Finanzverwaltung des Staats; die Verwendung der herbeigeſchafften Mittel iſt das Analogon der innern Verwaltung; das Analogon der Rechtspflege entſteht nur da, wo den Organen die Entſcheidung über Rechtsfragen ausdrücklich übertragen iſt. So iſt das Leben jeder Gemeinſchaft in mehr oder weniger klarer Weiſe das der höhern Form der Perſönlichkeit; und es ergibt ſich, daß wiederum in dem Verwaltungs-

körper dieſe Formen am deutlichſten ausgeprägt und die Grundlage der Lehre von der concreten freien Verwaltung ſind.

Auf dieſe Weiſe bildet ſich das Element der *Einheit* in der Gemeinſchaft überhaupt; und es wird jetzt darauf ankommen, gleichfalls zu bezeichnen, worauf das Element der *Freiheit* in derſelben beruht. Das nun iſt ſehr einfach.

Die Freiheit nämlich, als die Geltung der individuellen Selbſtbeſtimmung erſcheint in *drei* Momenten, welche eben deßhalb als Grundprincipien aller Gemeinſchaft, alſo auch der Verwaltungskörper, erkannt werden müſſen.

Das erſte iſt die Freiheit der *Mitgliedſchaft* — der Grundſatz, daß der Einzelne nur vermöge ſeiner eigenen Willensbeſtimmung Mitglied der Gemeinſchaft iſt und daher nach eigenem Ermeſſen in dieſelbe eintreten und austreten kann.

Das zweite iſt die Freiheit der *Theilnahme* an den Beſchlüſſen — der Grundſatz, daß jeder Wille der Gemeinſchaft nur durch die Theilnahme aller Mitglieder zu Stande kommen darf.

Das dritte iſt die Freiheit der *Wahl* — der Grundſatz, daß alle Organe der Verwaltung aus der Wahl der Mitglieder hervorgehen und daß jedes Mitglied für jede Stelle wählbar iſt.

Faßt man dieſe drei Momente zuſammen, ſo ergibt ſich, daß, während die organiſche Geſtalt der Gemeinſchaft aus dem Begriffe der Perſönlichkeit *an ſich* hervorgeht, die Freiheit auf dem Weſen und Recht der *einzelnen* Perſönlichkeit beruht. Es iſt klar, daß beide erſt in dem Verwaltungskörper zur rechten Geltung kommen, und daß daher auch das Recht derſelben erſt im Verwaltungskörper ganz verſtändlich vorliegt. Aber *keine* Gemeinſchaft — ſei ſie nun Geſellſchaft, Körperſchaft, Genoſſenſchaft oder was immer für eine Form der Gemeinſchaft — kann je *ohne* dieſe Elemente ſein. Und daraus endlich folgt der letzte, nicht unwichtige Geſichtspunkt für die weiter gehende Behandlung dieſes Gegenſtandes.

Will man nämlich nunmehr, nachdem dieß feſtgeſtellt iſt, dieſe großen Erſcheinungen unter einander oder die eines Landes mit denen eines andern Landes *vergleichen*, ſo kann eine ſolche Vergleichung — natürlich abgeſehen von dem Werthe des etwa beigebrachten Materials — nur dann eine höhere Bedeutung gewinnen, wenn man die Verſchiedenheiten auf die obigen Grundbegriffe reducirt und die Vergleichung nach der Entwicklung der Einheit und derjenigen der Freiheit anſtellt. Das nun hat namentlich auf dem Punkte ſeine große Bedeutung, wo es ſich um die Selbſtverwaltung und ihr Syſtem handelt. Denn allerdings ſind bei aller Gleichheit der elementaren Grundformen nicht bloß

der Verwaltungskörper, ſondern überhaupt der menſchlichen Gemeinſchaften die wirklichen Geſtaltungen derſelben ſehr verſchieden. Und hier nun gehen wir zum folgenden Gebiete über.

Es wird die Zeit kommen, wo alle dieſe Unterſcheidungen und zum Theil dialektiſchen Unterſuchungen als ſehr überflüſſig erſcheinen werden, da niemand eine Erörterung des Selbſtverſtändlichen für nöthig erachten wird. Möge ſie bald erſcheinen! Vorderhand iſt das Obige kaum zu entbehren. Namentlich das Folgende würde, ohne die bisherigen Vorausſetzungen, den Charakter annehmen, den es nicht annehmen darf, den Charakter von mehr oder weniger zutreffenden Behauptungen ſtatt einer wiſſenſchaftlichen Entwicklung. Daher möge man es freundlich aufnehmen und — überwinden.

III. Syſtem der (freien) Verwaltungskörper. Die Selbſtverwaltung und das Vereinsweſen.

a) Bedeutung des Syſtems.

Indem wir nunmehr den an ſich einfachen Begriff der Verwaltungskörper in ſeinem ſyſtematiſchen Ganzen darlegen, müſſen wir wieder eine Bemerkung vorausſenden.

Nicht darum handelt es ſich auch auf dieſem Punkte, ein wenn auch noch ſo zutreffendes Schema für die vielen und hochbedeutenden Erſcheinungen zu finden, mit denen wir uns zu beſchäftigen haben. Sondern wir glauben auch hier, daß nur diejenige Erkenntniß Werth hat, welche uns zeigt, daß auch in dieſem Gebiete die Entwicklung des einfachen Begriffes zum Beſondern ein lebensvoller, auf großen und erkennbaren organiſchen Kräften beruhender Proceß iſt, der, weil jene Kräfte ſich ewig gleich ſind, auch ewig dieſelben großen Grundformen erzeugen wird. Das wahre Syſtem iſt ſtets das Leben der Kraft, deren Erſcheinungen es umfaßt; und darum ſind menſchliche Dinge uns ſo viel verſtändlicher als natürliche, weil wir eben die Kraft, die in ihnen wirkt, verſtehen und definiren. Denn ſie iſt ſtets unſer eigenes Weſen, in ihr ſchauen wir unſer höheres Selbſt; das iſt hier wie immer die Macht, welche die Wiſſenſchaft von jeher über die beſten unter den Menſchen gehabt hat.

Es iſt gewiß, daß das, was wir den Verwaltungskörper nennen, eine Vielheit von Erſcheinungen enthält. Es iſt kein Zweifel, daß dieſe Vielheit nicht eine zufällige iſt. Iſt ſie aber eine organiſche, ſo muß ſie auf organiſchen, das iſt von ihr an ſich unabhängigen ſelbſtthätigen Faktoren beruhen. Und ſoll die freie Verwaltung das geſammte Staatsleben umfaſſen mit ihrem Syſteme, ſo müſſen dieſe Faktoren dieſelben ſein, welche im Staate als die Elemente der Organiſation auftreten. Und ſo iſt es in der That.

Wohin man immer blicken mag, ſtets finden wir auf dem Grunde des Daſeins der Menſchen die beiden großen Faktoren wieder, die in ihrer Wechſelwirkung alles Leben erzeugen, das natürliche, gegenſtändliche, objektive, und das perſönliche, ſelbſtgeſetzte, freie Element. Sie ſind in keinem Theile des menſchlichen Lebens getrennt; aber ſie wirken in jedem Theile in verſchiedener Weiſe. Sie ſind es nun, welche, indem wir auf ihre Wirkung das Entſtehen der Lebensverhältniſſe reduciren, die großen Gruppen der letzteren überhaupt, alſo auch die der Verwaltungskörper erzeugen. Aus ihnen entſtehen die beiden Grundkategorien, auf welche alle freie Verwaltung zurückgeführt werden muß.

Da nämlich, wo in den natürlichen, gegebenen, objektiven Verhältniſſen der Grund liegt, aus welchem die Theilnahme der Einzelnen an der vollziehenden Gewalt möglich und nothwendig wird, entſteht diejenige Form der freien Verwaltung, welche wir die Selbſtverwaltung nennen; der Verwaltungskörper der Selbſtverwaltung iſt dann der Selbſtverwaltungskörper.

Da aber, wo die Entſtehung dieſer freien Verwaltung nicht mehr aus thatſächlichen Elementen hervorgeht, ſondern wo auch der Grund wie der Zweck der Gemeinſchaft für die Vollziehung der ſtaatlichen Aufgaben in der freien Selbſtbeſtimmung des Vereinten liegt, reden wir vom Vereinsweſen, und der Verwaltungskörper des Vereinsweſens iſt dann der Verein.

In Selbſtverwaltung und Vereinsweſen iſt daher das Gebiet der freien Verwaltung zugleich erſchöpft und ſyſtemiſirt. Es gibt keine Erſcheinung der freien Verwaltung, welche nicht entweder der Selbſtverwaltung oder dem Vereinsweſen angehörte.

Allein auch hier gilt der, bereits bei der Darſtellung der Gemeinſchaft aufgeſtellte Grundſatz, daß beide großen Grundformen nicht immer in ihrer ſyſtematiſchen Klarheit auftreten. Im Gegentheil finden wir hier wie allenthalben unfertige und halbvollendete Formen und andrerſeits auch Uebergänge; und es iſt eine weſentliche Aufgabe des Syſtems, auch für dieſe Weſen und Stellung zu beſtimmen.

Dieß iſt nun die allgemeinſte Grundlage für das Syſtem der freien Verwaltung. Obwohl wir nun im Folgenden das Einzelne weiter ausführen werden, wird es bei dem gegenwärtigen Zuſtande der Doktrin ſowie der Jurisprudenz wohl von Wichtigkeit, ſchon hier die Entwicklung dieſes Syſtems in einem Geſammtbilde zur Anſchauung zu bringen; dann allerdings wird erſt dadurch das nähere Verhältniß von Selbſtverwaltung und Vereinsweſen klar werden. Wir werden daher jeden dieſer Theile zunächſt für ſich charakteriſiren.

b) System der Selbſtverwaltung.

Aus dem oben aufgeſtellten Begriff der Selbſtverwaltung, nach welchem dieſelbe der Organismus der freien Verwaltung für die gegebenen und objektiven Verhältniſſe des Geſammtlebens iſt, ergibt ſich der Begriff und Inhalt des Syſtems derſelben, indem dieſe Verhältniſſe ſelbſt organiſche und dauernde Verſchiedenheiten enthalten und entwickeln.

Dieſe Verſchiedenheiten beruhen ihrerſeits auf den beiden Grundbegriffen der Intereſſen und des Grundbeſitzes.

Die Intereſſen zunächſt haben eine doppelte Natur. Einerſeits ſtehen ſie unter dem Geſetze der Volkswirthſchaft, daß kein Sonderintereſſe, auch das wichtigſte nicht, fähig iſt, durch ſich allein ſeine höchſte Verwirklichung zu gewinnen, ſondern daß jedes Einzelintereſſe am Ende doch nur durch die Erfüllung aller andern ſeine höchſte Entwicklung erreicht. Kein Intereſſe kann daher das volkswirthſchaftliche Leben beherrſchen. Dagegen aber kann auch kein Sonderintereſſe ganz der Geſammtheit der übrigen Intereſſen geopfert werden; es muß bis zu einem gewiſſen Grade ſeine Selbſtändigkeit bewahren. Und aus dieſen beiden Elementen ergibt ſich nun das allgemeine Verhältniß derſelben ſowohl zur geſetzgebenden als zur vollziehenden Gewalt. Die Intereſſen können und ſollen nie Geſetze geben; wohl aber ſind ſie berufen, gegenüber der das Geſammtintereſſe vertretenden Geſetzgebung und Regierung ihre Sonderbedürfniſſe zur Geltung zu bringen. Das Organ, mit welchem ſie ſomit für Geſetzgebung ſowohl als für die Vollziehung auftreten, iſt weder ein geſetzgebender Körper, noch auch ein eigentliches Verwaltungsorgan, ſondern es iſt eine Vertretung; und wir ſagen daher, daß die erſte und einfachſte Form der Selbſtverwaltung in den Vertretungen beſteht. Die Vertretungen ſelbſt aber ſind wieder keine einfache und gleichartige Form. Sie können nämlich entweder von der Regierung ſelbſt veranlaßt und organiſirt, oder ſie können von den Betheiligten veranlaßt werden. Das Verhältniß beider Grundformen iſt ſehr verſchieden. Im erſten Falle haben ſie beſtimmte Rechte, im zweiten Falle ſuchen ſie nur einen beſtimmten Einfluß. Sie hängen daher im erſten Falle enger mit der Verwaltung, im zweiten enger mit der Geſetzgebung zuſammen. Je nach den Verhältniſſen des Volkes ſind ſie daher auch in mannigfach verſchiedener Weiſe ausgebildet; das Einzelne werden wir ſpäter nachtragen. Die verſchiedenen Grundformen aber, in Europa in ſehr verſchiedener Geſtalt auftretend, ſind folgende. Da wo die Regierung einzelne Perſönlichkeiten mit der Vertretung beſondrer Intereſſen beauftragt, nennen wir dieſelben Räthe. Da wo ſie für einzelne Fälle und

Fragen die Betheiligten zur Aeußerung und Mittheilung aufforbert, entſtehen die öffentlichen Vernehmungen; da endlich, wo ſie ein eigenes und dauerndes örtlich begränztes Organ für die Vertretung der Intereſſen herſtellt, nennen wir daſſelbe die Kammer. In allen dieſen Fällen geht die Vertretung von der Regierung aus, und jedes dieſer Organe iſt daher auch mit beſtimmten Rechten verſehen und als dienendes Organ in das thätige Leben des Staats eingefügt. Allerdings können nun dieſelben Aufgaben ſtatt durch öffentliche Organe durch freie Vereinigungen erfüllt werden. Hier erſcheinen in den Fällen, wo es ſich um dauernde Intereſſen handelt, die Vertretungen in der Form der Vereine, entweder direkt mit der Abſicht gegründet, die Intereſſen für das öffentliche Bewußtſein oder für die Geſetzgebung und Regierung zur Geltung zu bringen, oder mit dem Auftrage, dieſe Vertretung gelegentlich in Verbindung mit andern Aufgaben zu übernehmen. Die Formen dabei ſind vielfach: der Einfluß iſt in dem Grade bedeutender, je intelligenter das Volk iſt. Jedenfalls iſt es klar, daß hier der Uebergang zum Vereinsweſen gegeben iſt, indem der Zweck der Selbſtverwaltung, die Form dem Vereinsweſen angehört. Da endlich, wo die Vertretung nicht mehr von dauernden Vereinen, ſondern von einer, für eine beſtimmte Frage vereinigten Mehrheit übernommen wird, entſtehen die Verſammlungen und Petitionen, welche hierher gehören, inſofern ſie beſtimmt ſind, beſtimmte einzelne Intereſſen für Geſetzgebung und Verwaltung zur Geltung zu bringen. Sie nun bilden in ihrer Form den Uebergang zum Verfaſſungsrecht, in ihrem Inhalt können ſie dem geſammten ſtaatlichen Leben angehören.

So nun bildet die Vertretung ein ganzes Syſtem von Formen, denen es auf allen Punkten gemein iſt, beſondere Intereſſen gegenüber dem allgemeinen Intereſſe zu wahren. Eine Vertretung hat es daher nie mit dieſem allgemeinen Intereſſe zu thun; ihr liegt immer ein ganz beſtimmtes Gebiet vor, und für dieſes iſt ſie wirkſam. Sie unterſcheidet ſich ſelbſt da, wo ſie vollkommen in der Form des Vereins auftritt, von demſelben ſtets dadurch, daß ſie nichts thun und leiſten, ſondern nur etwas für die Geſetzgebung und Verwaltung zur Geltung bringen will. Etwas weſentlich verſchiedener davon iſt nun die eigentliche Selbſtverwaltung mit dem Selbſtverwaltungskörper.

Die eigentliche Selbſtverwaltung tritt nämlich da ein, wo die Grundbeſitzer aus irgend einem hiſtoriſchen oder volkswirthſchaftlichen Grunde eine Einheit bilden, welche die Verwaltung in ſo weit übernimmt, als die gegebenen rechtlichen oder natürlichen Verhältniſſe eine Modifikation der allgemeinen Geſetze und Verordnung fordern, um den allgemeinen Zweck innerhalb der beſondern örtlichen Gränze verwirklichen

zu können. Die hiſtoriſche Grundlage iſt nicht nothwendig; allein da ſie ſelbſt der Regel nach die Conſequenz dauernder Urſachen iſt, welche eben jene Selbſtändigkeit des örtlichen Lebens ihrerſeits erzeugt haben, ſo iſt ſie meiſtens vorhanden. Den daraus entſtehenden Organismus der freien Verwaltung nennen wir den Selbſtverwaltungskörper. Jeder Selbſtverwaltungskörper bildet daher eine örtliche Einheit; und da in den Gränzen einer ſolchen Einheit ſich alle Aufgaben, die im Begriffe der Verwaltung liegen, vorfinden, ſo liegt es in der Natur der Selbſtverwaltungskörper, an der örtlichen Vollziehung aller Verwaltungszwecke Theil zu nehmen. Das unterſcheidet ſie weſentlich ihrem Inhalte nach ſowohl von den Vertretungen wie von den Vereinen. Sie ſind für uns ihrer Natur nach dauernd, wie die Urſachen, welche ſie erzeugt haben, und daher nicht vom Willen der Einzelnen in Entſtehung und Fortdauer abhängig, wie jene. Deßhalb bilden ſie meiſtens ſelbſtändige Organe der Verwaltung, und treten als ſolche im Staatsorganismus auf, während andrerſeits ihr inneres Rechtsleben vermöge ihrer Baſis, des Grundbeſitzes, wieder von den geſellſchaftlichen Grundformen und Bewegungen abhängt. Dadurch ſind ſie eine Welt für ſich, und von höchſter Bedeutung für das ganze Staatsleben. Wir ſcheiden nun drei Grundformen derſelben, von denen jede ihre beſondere Stellung, Rechte und Funktion hat. Die Landſchaft iſt die rein hiſtoriſche, größere Geſtalt dieſer Selbſtverwaltungskörper, welche eben deßhalb einen ſtaatlichen Charakter hat, und nicht bloß in der Verwaltung, ſondern auch in der Geſetzgebung mit ihrer Bedeutung eintritt. Die Gemeinde dagegen iſt der Körper desjenigen, was wir im eigentlichen Sinne die örtliche Selbſtverwaltung nennen. Sie enthält die Geſammtheit aller Verwaltungsaufgaben des Staats, inſofern die Vollziehung derſelben von den örtlichen Verhältniſſen, unter denen wir zugleich die rein natürlichen und die auf dem perſönlichen Element der Bürger beruhenden verſtehen, bedingt und geſtattet wird. Dieſer allgemeine Begriff der Gemeinde hat daher zwei Grundformen. Inſofern dieſe Begränzung nun auf der hiſtoriſch gebildeten Einheit eines Orts beruht, ſprechen wir von einer Ortsgemeinde. Inſofern dagegen die örtliche Gemeinſchaft aus Gründen, welche ſpäter zu entwickeln ſind, durch das Geſetz anſtatt durch die hiſtoriſche Entwicklung gebildet wird, entſteht anſtatt — oder meiſtens über der Ortsgemeinde derjenige Selbſtverwaltungskörper, den wir die Verwaltungsgemeinde nennen werden. Das Verhältniß beider Organe zu einander bildet einen der wichtigſten, aber auch der ſchwierigſten Theile der Selbſtverwaltung, den wir unten eingehend zu behandeln haben. Die hohe Bedeutung dieſer eigentlichen Selbſtverwaltung hat nun in der neueren Zeit einen mehr

oder weniger ausgebildeten Organismus des ganzen Gemeindewesens erzeugt, dessen Inhalt für das ganze Staatsleben mehr und mehr entscheidend wird; die Folge wird das Bild desselben für die Hauptnationen Europas geben. Die dritte Grundform der Selbstverwaltung ist nun das, was wir die Corporation nennen. Die Corporation beruht meist auf historischen Grundlagen, und zwar auf einem ganz bestimmten socialen Zweck, für welchen ein eigenes Vermögen bestimmt ist. Man wird wohl unterscheiden zwischen den eigentlichen Corporationen, bei denen die Rechte und Interessen der Mitglieder die eigentliche Aufgabe der Verwaltung dieses Vermögens ist, und den Stiftungen, bei denen es sich um die Verwendung für Dritte handelt. Die eigentlichen Corporationen gehören daher auch wesentlich der ständischen Epoche, während die Stiftungen an keine Gesellschaftsform gebunden sind.

Dieß sind nun die elementaren Grundformen der Selbstverwaltung. Ein nicht minder bedeutendes System entwickelt sich bei dem Vereinswesen.

Der gegenwärtige Standpunkt der Auffassung ist, wie wir recht wohl wissen, von dem obigen wesentlich verschieden, und wir müssen, um nicht zu Mißverständnissen Anlaß zu geben, schon hier unter Vorbehalt genauerer Besprechung die vorliegende Systemisirung in ihrem Grundgedanken rechtfertigen. Begriff und Name der Selbstverwaltung sind eigentlich historisch entstanden, obwohl bekanntlich die Sache selbst schon von jeher in Deutschland vorhanden war. Beide haben an das englische Selfgovernment angeknüpft, indem sie dasselbe, namentlich durch Gneists großartige Arbeiten, als das Musterbild für Deutschland aufstellten. Die Rechtsphilosophie wußte von der Sache gar nichts; hat doch Trendelenburg in seinem neuesten Naturrecht (1868) weder von den Gemeinden noch vom Vereinswesen geredet, als ob dieselben entweder keine Natur und kein Recht hätten, oder dem Staate nicht angehörten. Die Staatsrechtslehrer nahmen von dem ganzen Gebiet nur das positive Recht auf, ohne sich im Geringsten um Wesen und Begriff der Sache zu kümmern; hat doch selbst Zöpfl nicht einmal das Wort Selbstverwaltung in seiner sonst so fleißigen Sammlung eingeführt. Die Folge war, daß man den Begriff der Selbstverwaltung ganz nach dem englischen Vorbilde annahm, das ist, ohne sich im Geringsten um die organische und wissenschaftliche Stellung des Ganzen zu kümmern. Daraus ergab sich das charakteristische Element dieser ganzen Bewegung, welche die ganze freie Verwaltung ausschließlich in der Gemeindeverfassung und Gemeindeverwaltung sah. Auf diesem Punkte stehen wir noch jetzt. Das Verhältniß des Vereinswesens zur Selbstverwaltung ist so gut als ganz unbeachtet geblieben; von Räthen und Vertretungen ist nirgends die Rede, und es ist klar, daß wir aus dieser beschränkten Auffassung nicht herauskommen werden, bis wir den, alle Formen gemeinsam umfassenden Begriff der freien Verwaltung an die Spitze stellen. Thun wir

aber das, ſo wird allerdings die Aufnahme des Gebietes der Räthe und Kammern in derſelben ganz nothwendig; und da entſteht nun die Frage, ob ſie ein Gebiet für ſich, oder einen Theil der Selbſtverwaltung bilden. Geht man hierfür nun wieder davon aus, daß Selbſtverwaltung eben nur Gemeindeweſen iſt, ſo iſt mit dieſer Tautologie die Sache abgethan, und man muß eine andere Kategorie ſuchen. Wir ſind der Ueberzeugung, daß dazu nicht nur kein Grund vorhanden iſt, ſondern auch, daß der wahre Begriff der Selbſtverwaltung vollkommen ausreicht, um Räthe und Kammern mit aufzunehmen. Allerdings iſt es klar, daß ſie wieder den Uebergang von den Staatsorganen zu eigentlicher Selbſtverwaltung bilden: allein wenn ſie ihrer Form und zum Theil ihrem Rechte nach der erſteren gehören, ſo gehören ſie offenbar ihrem Weſen und ihrer Thätigkeit nach der zweiten. Wir müſſen daher bei unſerer urſprünglichen Auffaſſung ſtehen bleiben: nur dürfen wir ſchon hier bekennen, daß es ja nicht die Aufgabe des Syſtems iſt, das Einzelne, ſondern das Ganze zu erklären, die Entwicklung des Einzelnen wird ſofort nachfolgen.

c) Syſtem des Vereinsweſens.

Bei dem Syſtem dieſes zweiten großen Organismus der Verwaltung dürfen wir auf das zurückkommen, was wir bereits oben geſagt haben.

Der Begriff des Vereins iſt ein viel weiterer als der der Verwaltung. Es iſt daher klar, daß es durchaus falſch wäre, das Vereinsweſen als Ganzes in die Lehre von der Vollziehung aufzunehmen. Aber es iſt eben ſo gewiß, daß das Vereinsweſen einer der gewaltigſten Faktoren des Geſammtlebens iſt, und mit jedem Tage mächtiger in daſſelbe hineingreift. Nun aber iſt es andrerſeits kein Zweifel, daß alles, was dem Geſammtleben angehört, auch der Verwaltung angehört, welche ja doch die organiſche Thätigkeit der Einheit des Menſchen für die individuelle Entwicklung iſt. So ſteht neben dem Grundbegriff der Verſchmelzung des Vereinsweſens mit der Verwaltung das Princip der Selbſtändigkeit des erſteren. Und die erſte Bedingung eines richtigen Verſtändniſſes iſt daher und wird bleiben die richtige Beſtimmung des Verhältniſſes zwiſchen Vereinsweſen und Verwaltung. Das aber kann in der That erſt durch die ſyſtematiſche Durchführung geſichert werden.

Indem wir nun die Entwicklung im Einzelnen der Behandlung des Vereinsweſens überlaſſen, ſollen hier nur die leitenden Gedanken und Kategorien, und zwar als Entwicklung und Erfüllung des Begriffs der freien Verwaltung dargelegt werden.

Das Princip der Unterſcheidung iſt aber eben ſo einfach, als die Worte, welche das Unterſchiedene bezeichnen.

Da nämlich die Einheit der Menſchen eine der großen Bedingungen

aller Entwicklung, und die Verwaltung des staatlichen Organismus der letzteren ist, so folgt, daß das Vereinswesen im Ganzen, und jeder Verein im Besondern, zunächst Gegenstand der Thätigkeit und damit des Rechts der Verwaltung ist.

So lange derselbe nur mit seinem Zwecke und seiner Thätigkeit sich nur auf seine Mitglieder beschränkt, gehört er der freien Selbstbestimmung des Staatsbürgerthums. Er ist in Zweck und Mittel, in Organismus und Verwaltung eine Form der bürgerlichen Selbstthätigkeit. Indem er sich aber auf seine Mitglieder beschränkt, verwaltet er nichts, denn der Begriff der Verwaltung umfaßt stets die Gesammtheit der Staatsangehörigen. Er „verwaltet" gerade so wenig seine eigenen Angelegenheiten, als ein einzelner Mensch sein Vermögen „verwaltet", so wie man mit dem Ausdruck „Verwaltung" einen rechtlichen Sinn verbindet. Eine Vereinigung nun, welche grundsätzlich nur für seine Mitglieder thätig sein will, heißt eine Gesellschaft. Das Gesellschaftswesen gehört daher auch eigentlich dem Begriffe und der Funktion des Vereinswesens nur indirekt an; und zwar indem es nicht vermöge seines Zweckes, sondern vermöge seiner Erfolge auf das Gesammtleben einwirkt.

Allerdings nun sind diese Erfolge so bedeutsam, daß die Verwaltung gegen das Gesellschaftswesen nicht gleichgültig sein kann. Es macht daher dasselbe gleichfalls zum Gegenstand des öffentlichen Rechts und so entsteht das Gesellschaftsrecht, dessen Aufgabe es ist, die Interessen des Gesammtlebens gegenüber der Macht und Thätigkeit der Gesellschaften in geeigneter Weise zu schützen.

Daraus ergibt sich, daß die Gesellschaft, das Gesellschaftswesen und das Gesellschaftsrecht nur im weiteren Sinne des Wortes dem Vereinswesen angehören, und daher den ersten Theil des letzteren bilden, so wie man eben den weiteren Sinn desselben an die Spitze stellt.

So wie aber die Vereinigung mehrerer einen Zweck setzt, der seinem Wesen nach auf die Gesammtheit berechnet ist, so entsteht für denselben ein ganz anderer Charakter. Alsdann thut sie das, was die Verwaltung selbst zu thun hat; sie beginnt im eigentlichen Sinne des Wortes zu „verwalten" und jetzt erscheint daher auch derselbe als ein Theil des großen Verwaltungsorganismus. In diesem Sinne sagen wir, daß eine solche Vereinigung nicht mehr eine Gesellschaft, sondern eben ein Verein im eigentlichen Sinne des Wortes sei; und jetzt kann es kein Zweifel mehr sein, daß das eigentliche Vereinswesen in der That die zweite große Grundform der freien Verwaltung ist. Denn der Verein ist eben vermöge seiner Thätigkeit nicht mehr bloß Gegenstand der Verwaltungsthätigkeit, sondern er ist ein Organ derselben. Aller-

dings ist er kein Organ der Regierung, wohl aber ein Organ der Verwaltung, und das Recht dieses eigentlichen Vereins ist daher an und für sich ein Theil des öffentlichen Rechts, und hat seine, von denen des Gesellschaftsrechts zum Theil wesentlich verschiedene Grundlagen.

Wenn wir also demnach von dem System des Vereinswesens im Allgemeinen reden, so scheidet sich dasselbe sofort in die zwei Gebiete des Gesellschafts- und des Vereinswesens; und es ist klar, daß jedes dieser beiden Gebiete wieder sein eigenes System hat. Indem wir nun das Gebiet des Gesellschaftswesens hiernach übergehen, wollen wir nur kurz die Elemente des Systems des eigentlichen Vereinswesens bezeichnen, um die Idee der freien Verwaltung auch auf diesem Punkte mit ihrem Inhalt zu erfüllen.

Das System des eigentlichen Vereinswesens, das wir künftig wohl kurz das Vereinswesen im Unterschiede von Gesellschaftswesen nennen dürfen, theilt sich nämlich gerade wie das der Selbstverwaltung in zwei Hauptgebiete. Das Element der Unterscheidung liegt dabei nicht in demjenigen, was die betreffenden Vereine wollten, sondern in dem Grunde, aus welchem sie entstehen.

Da nämlich, wo das Objekt des Vereins nicht erst durch den Willen der Vereinsmitglieder entsteht, sondern ein im wirklichen Staatsleben gegebenes ist, entsteht diejenige Form des Vereins, welche wir Verband nennen. Das Objekt des Verbandes ist eine, ganz unabhängig vom Vereine bestehende selbständige Verwaltungsaufgabe, und der Verband ist daher der Verein als freies Verwaltungsorgan für eine bestimmte und begränzte Verwaltungsaufgabe. Da wo diese Verwaltungsaufgabe wieder im Gebiete der gewerblichen Arbeit liegt, entsteht der specifische Begriff der Genossenschaft, die sich dem Begriff des Verbandes entsprechend, wieder nicht auf die gewerbliche Arbeit im Allgemeinen, sondern auf eine bestimmte Gruppe derselben bezieht. Ihre historische Basis ist die Zunft und Innung; die Verschmelzung der gewerblichen Arbeitsarten löst sie auf, und sie verschwinden mehr und mehr im Vereinswesen. Wo dagegen eine örtlich begränzte, auf den natürlichen Elementen des Gesammtlebens beruhende einzelne Verwaltungsaufgabe zeigt, für welche weder die Orts- noch die Verwaltungsgemeinde ausreichen, da entstehen die eigentlichen Verbände, welche die Principien des Vereinswesens in die Verwaltung hineintragen, und welche vermöge ihrer örtlichen Begränzung den Charakter einer Gemeinde, vermöge ihres innern Rechts aber den eines Vereins haben, und so dasjenige bilden, was wir den Uebergang von der Selbstverwaltung zum Vereinswesen nennen müssen. So reden

oder weniger ausgebildeten Organismus des ganzen Gemeindewesens erzeugt, dessen Inhalt für das ganze Staatsleben mehr und mehr entscheidend wird; die Folge wird das Bild desselben für die Hauptnationen Europas geben. Die dritte Grundform der Selbstverwaltung ist nun das, was wir die Corporation nennen. Die Corporation beruht meist auf historischen Grundlagen, und zwar auf einem ganz bestimmten socialen Zweck, für welchen ein eigenes Vermögen bestimmt ist. Man wird wohl unterscheiden zwischen den eigentlichen Corporationen, bei denen die Rechte und Interessen der Mitglieder die eigentliche Aufgabe der Verwaltung dieses Vermögens ist, und den Stiftungen, bei denen es sich um die Verwendung für Dritte handelt. Die eigentlichen Corporationen gehören daher auch wesentlich der ständischen Epoche, während die Stiftungen an keine Gesellschaftsform gebunden sind.

Dieß sind nun die elementaren Grundformen der Selbstverwaltung. Ein nicht minder bedeutendes System entwickelt sich bei dem Vereinswesen.

Der gegenwärtige Standpunkt der Auffassung ist, wie wir recht wohl wissen, von dem obigen wesentlich verschieden, und wir müssen, um nicht zu Mißverständnissen Anlaß zu geben, schon hier unter Vorbehalt genauerer Besprechung die vorliegende Systemisirung in ihrem Grundgedanken rechtfertigen. Begriff und Name der Selbstverwaltung sind eigentlich historisch entstanden, obwohl bekanntlich die Sache selbst schon von jeher in Deutschland vorhanden war. Beide haben an das englische Selfgovernment angeknüpft, indem sie dasselbe, namentlich durch Gneists großartige Arbeiten, als das Musterbild für Deutschland aufstellten. Die Rechtsphilosophie wußte von der Sache gar nichts; hat doch Trendelenburg in seinem neuesten Naturrecht (1868) weder von den Gemeinden noch vom Vereinswesen geredet, als ob dieselben entweder keine Natur und kein Recht hätten, oder dem Staate nicht angehörten. Die Staatsrechtslehrer nahmen von dem ganzen Gebiet nur das positive Recht auf, ohne sich im Geringsten um Wesen und Begriff der Sache zu kümmern; hat doch selbst Zöpfl nicht einmal das Wort Selbstverwaltung in seiner sonst so fleißigen Sammlung eingeführt. Die Folge war, daß man den Begriff der Selbstverwaltung ganz nach dem englischen Vorbilde annahm, das ist, ohne sich im Geringsten um die organische und wissenschaftliche Stellung des Ganzen zu kümmern. Daraus ergab sich das charakteristische Element dieser ganzen Bewegung, welche die ganze freie Verwaltung ausschließlich in der Gemeindeverfassung und Gemeindeverwaltung sah. Auf diesem Punkte stehen wir noch jetzt. Das Verhältniß des Vereinswesens zur Selbstverwaltung ist so gut als ganz unbeachtet geblieben; von Räthen und Vertretungen ist nirgends die Rede, und es ist klar, daß wir aus dieser beschränkten Auffassung nicht herauskommen werden, bis wir den, alle Formen gemeinsam umfassenden Begriff der freien Verwaltung an die Spitze stellen. Thun wir

aber das, ſo wird allerdings die Aufnahme des Gebietes der Räthe und Kammern in derſelben ganz nothwendig; und da entſteht nun die Frage, ob ſie ein Gebiet für ſich, oder einen Theil der Selbſtverwaltung bilden. Geht man hierfür nun wieder davon aus, daß Selbſtverwaltung eben nur Gemeindeweſen iſt, ſo iſt mit dieſer Tautologie die Sache abgethan, und man muß eine andere Kategorie ſuchen. Wir ſind der Ueberzeugung, daß dazu nicht nur kein Grund vorhanden iſt, ſondern auch, daß der wahre Begriff der Selbſtverwaltung vollkommen ausreicht, um Räthe und Kammern mit aufzunehmen. Allerdings iſt es klar, daß ſie wieder den Uebergang von den Staatsorganen zu eigentlicher Selbſtverwaltung bilden: allein wenn ſie ihrer Form nnd zum Theil ihrem Rechte nach der erſteren gehören, ſo gehören ſie offenbar ihrem Weſen und ihrer Thätigkeit nach der zweiten. Wir müſſen daher bei unſerer urſprünglichen Auffaſſung ſtehen bleiben: nur dürfen wir ſchon hier bekennen, daß es ja nicht die Aufgabe des Syſtems iſt, das Einzelne, ſondern das Ganze zu erklären, die Entwicklung des Einzelnen wird ſofort nachfolgen.

c) Syſtem des Vereinsweſens.

Bei dem Syſtem dieſes zweiten großen Organismus der Verwaltung dürfen wir auf das zurückkommen, was wir bereits oben geſagt haben.

Der Begriff des Vereins iſt ein viel weiterer als der der Verwaltung. Es iſt daher klar, daß es durchaus falſch wäre, das Vereinsweſen als Ganzes in die Lehre von der Vollziehung aufzunehmen. Aber es iſt eben ſo gewiß, daß das Vereinsweſen einer der gewaltigſten Faktoren des Geſammtlebens iſt, und mit jedem Tage mächtiger in daſſelbe hineingreift. Nun aber iſt es andrerſeits kein Zweifel, daß alles, was dem Geſammtleben angehört, auch der Verwaltung angehört, welche ja doch die organiſche Thätigkeit der Einheit des Menſchen für die individuelle Entwicklung iſt. So ſteht neben dem Grundbegriff der Verſchmelzung des Vereinsweſens mit der Verwaltung das Princip der Selbſtändigkeit des erſteren. Und die erſte Bedingung eines richtigen Verſtändniſſes iſt daher und wird bleiben die richtige Beſtimmung des Verhältniſſes zwiſchen Vereinsweſen und Verwaltung. Das aber kann in der That erſt durch die ſyſtematiſche Durchführung geſichert werden.

Indem wir nun die Entwicklung im Einzelnen der Behandlung des Vereinsweſens überlaſſen, ſollen hier nur die leitenden Gedanken und Kategorien, und zwar als Entwicklung und Erfüllung des Begriffs der freien Verwaltung dargelegt werden.

Das Princip der Unterſcheidung iſt aber eben ſo einfach, als die Worte, welche das Unterſchiedene bezeichnen.

Da nämlich die Einheit der Menſchen eine der großen Bedingungen

aller Entwicklung, und die Verwaltung des ſtaatlichen Organismus der letzteren iſt, ſo folgt, daß das Vereinsweſen im Ganzen, und jeder Verein im Beſondern, zunächſt Gegenſtand der Thätigkeit und damit des Rechts der Verwaltung iſt.

So lange derſelbe nur mit ſeinem Zwecke und ſeiner Thätigkeit ſich nur auf ſeine Mitglieder beſchränkt, gehört er der freien Selbſtbeſtimmung des Staatsbürgerthums. Er iſt in Zweck und Mittel, in Organismus und Verwaltung eine Form der bürgerlichen Selbſtthätigkeit. Indem er ſich aber auf ſeine Mitglieder beſchränkt, verwaltet er nichts, denn der Begriff der Verwaltung umfaßt ſtets die Geſammtheit der Staatsangehörigen. Er „verwaltet“ gerade ſo wenig ſeine eigenen Angelegenheiten, als ein einzelner Menſch ſein Vermögen „verwaltet“, ſo wie man mit dem Ausdruck „Verwaltung“ einen rechtlichen Sinn verbindet. Eine Vereinigung nun, welche grundſätzlich nur für ſeine Mitglieder thätig ſein will, heißt eine Geſellſchaft. Das Geſellſchaftsweſen gehört daher auch eigentlich dem Begriffe und der Funktion des Vereinsweſens nur indirekt an; und zwar indem es nicht vermöge ſeines Zweckes, ſondern vermöge ſeiner Erfolge auf das Geſammtleben einwirkt.

Allerdings nun ſind dieſe Erfolge ſo bedeutſam, daß die Verwaltung gegen das Geſellſchaftsweſen nicht gleichgültig ſein kann. Es macht daher daſſelbe gleichfalls zum Gegenſtand des öffentlichen Rechts und ſo entſteht das Geſellſchaftsrecht, deſſen Aufgabe es iſt, die Intereſſen des Geſammtlebens gegenüber der Macht und Thätigkeit der Geſellſchaften in geeigneter Weiſe zu ſchützen.

Daraus ergibt ſich, daß die Geſellſchaft, das Geſellſchaftsweſen und das Geſellſchaftsrecht nur im weiteren Sinne des Wortes dem Vereinsweſen angehören, und daher den erſten Theil des letzteren bilden, ſo wie man eben den weiteren Sinn deſſelben an die Spitze ſtellt.

So wie aber die Vereinigung mehrerer einen Zweck ſetzt, der ſeinem Weſen nach auf die Geſammtheit berechnet iſt, ſo entſteht für denſelben ein ganz anderer Charakter. Alsdann thut ſie das, was die Verwaltung ſelbſt zu thun hat; ſie beginnt im eigentlichen Sinne des Wortes zu „verwalten“ und jetzt erſcheint daher auch derſelbe als ein Theil des großen Verwaltungsorganismus. In dieſem Sinne ſagen wir, daß eine ſolche Vereinigung nicht mehr eine Geſellſchaft, ſondern eben ein Verein im eigentlichen Sinne des Wortes ſei; und jetzt kann es kein Zweifel mehr ſein, daß das eigentliche Vereinsweſen in der That die zweite große Grundform der freien Verwaltung iſt. Denn der Verein iſt eben vermöge ſeiner Thätigkeit nicht mehr bloß Gegenſtand der Verwaltungsthätigkeit, ſondern er iſt ein Organ derſelben. Aller-

dings ist er kein Organ der Regierung, wohl aber ein Organ der Verwaltung, und das Recht dieses eigentlichen Vereins ist daher an und für sich ein Theil des öffentlichen Rechts, und hat seine, von denen des Gesellschaftsrechts zum Theil wesentlich verschiedene Grundlagen.

Wenn wir also demnach von dem System des Vereinswesens im Allgemeinen reden, so scheidet sich dasselbe sofort in die zwei Gebiete des Gesellschafts- und des Vereinswesens; und es ist klar, daß jedes dieser beiden Gebiete wieder sein eigenes System hat. Indem wir nun das Gebiet des Gesellschaftswesens hiernach übergehen, wollen wir nur kurz die Elemente des Systems des eigentlichen Vereinswesens bezeichnen, um die Idee der freien Verwaltung auch auf diesem Punkte mit ihrem Inhalt zu erfüllen.

Das System des eigentlichen Vereinswesens, das wir künftig wohl kurz das Vereinswesen im Unterschiede von Gesellschaftswesen nennen dürfen, theilt sich nämlich gerade wie das der Selbstverwaltung in zwei Hauptgebiete. Das Element der Unterscheidung liegt dabei nicht in demjenigen, was die betreffenden Vereine wollten, sondern in dem Grunde, aus welchem sie entstehen.

Da nämlich, wo das Objekt des Vereins nicht erst durch den Willen der Vereinsmitglieder entsteht, sondern ein im wirklichen Staatsleben gegebenes ist, entsteht diejenige Form des Vereins, welche wir Verband nennen. Das Objekt des Verbandes ist eine, ganz unabhängig vom Vereine bestehende selbständige Verwaltungsaufgabe, und der Verband ist daher der Verein als freies Verwaltungsorgan für eine bestimmte und begränzte Verwaltungsaufgabe. Da wo diese Verwaltungsaufgabe wieder im Gebiete der gewerblichen Arbeit liegt, entsteht der specifische Begriff der Genossenschaft, die sich dem Begriff des Verbandes entsprechend, wieder nicht auf die gewerbliche Arbeit im Allgemeinen, sondern auf eine bestimmte Gruppe derselben bezieht. Ihre historische Basis ist die Zunft und Innung; die Verschmelzung der gewerblichen Arbeitsarten löst sie auf, und sie verschwinden mehr und mehr im Vereinswesen. Wo dagegen eine örtlich begränzte, auf den natürlichen Elementen des Gesammtlebens beruhende einzelne Verwaltungsaufgabe zeigt, für welche weder die Orts- noch die Verwaltungsgemeinde ausreichen, da entstehen die eigentlichen Verbände, welche die Principien des Vereinswesens in die Verwaltung hineintragen, und welche vermöge ihrer örtlichen Begränzung den Charakter einer Gemeinde, vermöge ihres innern Rechts aber den eines Vereins haben, und so dasjenige bilden, was wir den Uebergang von der Selbstverwaltung zum Vereinswesen nennen müssen. So reden

wir von Waſſer-, Deich-, Schul-, Steuerverbänden u. a. m. Es liegt daher in der Natur der Verbände, daß ſie in viel engerer Beziehung zur Verwaltung ſtehen, wie der Verein; erſt in dieſem iſt die volle Idee der freien Verwaltung innerhalb eines beſtimmten, wenn auch oft ſehr begränzten Kreiſes gegeben.

Der Verein im eigentlichen und engeren Sinne iſt demnach diejenige Gemeinſchaft, welche ſich vermöge ihres eigenen Willens ſelbſt einen Zweck ſetzt, der nicht bloß die eignen Mitglieder umfaßt, ſondern in das geſammte Leben eingreift, das iſt ſein Begriff; und aus dieſem Begriffe geht auch ſein Syſtem hervor. Es iſt nämlich klar, daß es ſo viele Vereine geben kann, als es Zwecke oder Gebiete der Verwaltung gibt. Es gibt daher nicht etwa ein Syſtem der Vereine für ſich, ſondern das wahre und einzige Syſtem der Vereine iſt in der That das Syſtem der Verwaltung ſelbſt. Man wird daher von den Vereinen für das perſönliche und geiſtige Leben, von volkswirthſchaftlichen Vereinen und von geſellſchaftlichen Vereinen reden müſſen, und jeder dieſer Theile wird wieder in ſo viele Klaſſen oder Arten verfallen, als die Verwaltung ihrerſeits ſelbſtändige Verwaltungszwecke aufſtellen kann. Denn jeder Zweck der Verwaltung iſt fähig, Gegenſtand eines Vereins und ſeiner Thätigkeit zu werden. Darin eben liegt die große Bedeutung und Macht des Vereinsweſens, daß es vermöge dieſer ſeiner Natur das ganze Leben des thätigen Staats durchdringt, und auf jedem Punkt deſſelben die in ihm liegenden Principien der freien Verwaltung zur Geltung bringt. Und daher iſt in der That eben das Vereinsweſen das Zeichen eines freien Staatslebens, und weder durch die Selbſtverwaltung noch durch das Geſellſchaftsweſen zu erſetzen, ſo wichtig auch beide für ſich betrachtet ſein mögen. Und daher der Drang der Gegenwart nach einer größeren Entwicklung dieſer Geſtaltungen, die wir nun in der Darſtellung des Vereinsweſens genauer zu betrachten haben werden.

Das ſind nun die Grundformen für die concrete Geſtaltung der freien Verwaltung. Ehe wir nun aber zu der Darſtellung des Rechtsſyſtems übergehen, dürfen wir, gegenüber der bisherigen Literatur, wohl einige allgemeine Bemerkungen über Selbſtverwaltung und Vereinsweſen hinzufügen.

In der That nämlich zeigt ſich auch bei ihnen das große organiſche Geſetz alles Lebens, daß das Verſchiedene nicht etwa entſteht aus zufälligen Gründen, und nur da iſt, weil es eben iſt. Es iſt vielmehr auch hier kein Zweifel, daß jene Verſchiedenheit im Organismus und Weſen vielmehr die Bedingung dafür iſt, daß das unendlich viel-

gestaltige wirkliche Leben überhaupt die freie Verwaltung in sich aufnehmen könne. Denn die Besonderheit von Selbstverwaltung und Vereinswesen ist nichts als die, durch die Menschen und die Dinge gegebene Verschiedenheit in der Funktion desselben großen Princips der menschlichen Entwicklung überhaupt. Und es ist nicht bloß von großem Interesse, sondern es ist geradezu nothwendig, die Selbstverwaltung und das Vereinswesen von diesem Standpunkt zu betrachten.

Während nämlich die freie Verwaltung ihrem Principe nach das ganze Leben der Staaten durchdringt, sind es Selbstverwaltung und Vereinswesen, welche es mit den elementaren Grundverhältnissen desselben in Harmonie bringen, ohne ihre Natur anzugreifen.

Jene beruht auf den großen gegebenen Thatsachen des materiellen Lebens, dieses auf der freien Thätigkeit der individuellen Selbstbestimmung. Während die Selbstverwaltung daher an die gegebenen Verhältnisse gebunden, stets *örtlich* begränzt erscheint, aber innerhalb ihrer örtlichen Gränze fähig ist, alle Zwecke und Aufgaben des Gesammtlebens in sich aufzunehmen, ist der Verein seinem Wesen nach an keinen Ort gebunden, wohl aber ist er beschränkt auf den bestimmten einzelnen Zweck, durch den er selbst entstanden ist. Während eben deßhalb die Organisation der Selbstverwaltung wie ihre Grundlage, die materielle Besonderheit der gegebenen örtlichen und historischen Zustände, eine höchst verschiedene ist und sein wird, ist die Organisation der Vereine, die eben nur durch den Zweck entstehen, stets im Wesentlichen eine gleiche. Während ferner die Selbstverwaltung vermöge der Natur der Interessen und des Grundbesitzes stets mit ihrem Organismus den *gesammten* Staat durchdringt wie ihr Objekt, und daher ein *allgemeines* Element der Verwaltung bildet, kann das Vereinswesen, da es auf dem freien Willen der Persönlichkeit beruht, bald fast ganz fehlen, bald sich einseitig entwickeln, bald den ganzen Staat in einzelnen Richtungen umfassen, bald wieder verschwinden. Während die Selbstverwaltung wie ihr Substrat nur langsam in ihrer Organisation wechselt, kann das Vereinswesen im Umfang wie im Inhalt in beständiger Umgestaltung begriffen sein. Und dem entsprechend ist auch der Einfluß beider auf das Gesammtleben ein höchst verschiedener. Der Einfluß der Selbstverwaltung ist naturgemäß ein nachhaltiger und gleichartiger, aber auf örtlich gegebene Verhältnisse beschränkter; der Einfluß des Vereinswesens dagegen ist meist ein stoßweise erscheinender; dafür erstreckt er sich aber weit über das Gebiet einzelner Fragen hinaus. Die Gestalt der Selbstverwaltung endlich beruht auf der Ordnung der Volkswirthschaft und der Vertheilung des Grundbesitzes; die Gestalt und Ausdehnung des Vereinswesens beruht vielmehr auf dem

Zuſtand der Bildung und der geiſtigen Thätigkeit des Volkes. Die Selbſtverwaltung *erhält* das Princip der freien Verwaltung, und macht es zu einem integrirenden Theil der Verfaſſung; das Vereinsweſen *fördert* es, und bringt die Bewegung in die verfaſſungsmäßigen Ordnungen. So erfüllen und ergänzen ſich beide große Erſcheinungen; und eben darum hat es nie einen Staat gegeben, in welchem beide nicht wenigſtens im Keime vorhanden geweſen wären. Aber eben deßhalb iſt auch ihre wirkliche Entwicklung eine höchſt verſchiedene ſowohl in den verſchiedenen Staaten als in den verſchiedenen Ländern; denn theils aus den großen geſellſchaftlichen Elementen hervorgehend, theils durch die Entwicklung und die Macht der perſönlichen Staatsidee beſtimmt, treten ſie unter den verſchiedenſten Formen auf, und ſelten vergeht ein Jahrhundert, in dem nicht ein großer Theil des innern Staatslebens vor dem Kampfe deſſelben mit dem Staate oder von dem Hader ihrer eigenen ſocialen Elemente erfüllt wäre. Allein das nun iſt kein Zweifel, daß ſeiner Natur nach die Entwicklung des Vereinsweſens ſtets die höhere, freiere Stufe des innern Lebens der Staaten bedeutet und ſie gewiſſermaßen präconiſirt. Mit dem Siege des Vereinsweſens über ſeine Widerſacher iſt der Sieg freier Verwaltung überhaupt erſt geſichert; und mit gutem Recht ſtellen wir daher auch die Selbſtverwaltung als die urſprüngliche Form der freien Verwaltung voran, während wir das Vereinsweſen als die weiteſte Entwicklung deſſelben folgen laſſen.

Das nun, was hier als das Weſen der Sache dargelegt iſt, erſcheint nun im Rechtsſyſtem als Gegenſtand des freien Staatswillens in feſter, beſtimmt formulirter, objektiv gültiger Geſtalt. Dieß Rechtsſyſtem der freien Verwaltung hat aber wieder den Unterſchied zwiſchen Selbſtverwaltung und Vereinsweſen fallen zu laſſen; es hat das ganze Rechtsgebiet des öffentlichen Rechts zu geben, welches beiden gemeinſam iſt. Und dieß iſt der Inhalt des Folgenden.

Auch hier dürfen wir der genaueren Erörterung der einzelnen Theile, namentlich des Vereinsweſens, nicht vorgreifen. Doch darf wohl die Bemerkung Platz finden, daß ohne eine ſolche Behandlung des Vereinsweſens, welche dieſelbe als organiſchen Theil der vollziehenden Gewalt betrachtet, überhaupt keine Vereinslehre für die Zukunft möglich ſein wird. Das aber hat allerdings unbedingt zur Vorausſetzung, daß man *Geſellſchaft* und *Verein* ſcheidet. Und wenn das gewiß iſt, ſo müſſen wir eigentlich geſtehen, daß das Aufnehmen des Geſellſchaftsweſens in die freie Verwaltung an und für ſich falſch iſt, da die Geſellſchaft als ſolche mit der Verwaltung und zwar ſpeziell mit der vollziehenden Gewalt gar nichts zu thun hat. Indeſſen liegt es wohl klar genug vor, daß bei dem jetzigen Zuſtande der Wiſſenſchaft eine Behandlung des Geſellſchaftsweſens und ſeines Verhältniſſes zum Vereinsweſen unbedingt nothwendig wird, um ſo mehr als die ganze Theorie von den Geſellſchaften, wie

ſie gegenwärtig beſteht, geradezu unfähig iſt, ihr ganzes Gebiet zu beherrſchen; denn ſie begeht den beſtändigen, nur hiſtoriſch zu erklärenden Fehler, zu glauben, daß ſie alle ihre Sätze vom rein privatrechtlichen Standpunkt aus begründen, behandeln und entwickeln könne, während es für unbefangene Beurtheiler auf den erſten Blick klar iſt, daß die eine Hälfte des Geſellſchaftsrechts nicht mehr bürgerliches Recht, ſondern eben Verwaltungsrecht iſt. Eben dadurch tritt aber wieder die Verſchmelzung und Verwechslung von Geſellſchaft und Verein auf; und dieſe nun zu beſeitigen, iſt und bleibt eine der großen Bedingungen der ganzen Lehre von der freien Verwaltung. Das nun wird ſich namentlich im Rechtsſyſtem faſt auf allen Punkten, wo von beiden die Rede iſt, auch im Einzelnen ergeben.

III.

Das Rechtsſyſtem der freien Verwaltung.

Indem wir jetzt an die Elemente des Organismus der freien Verwaltung die Elemente des Rechtsſyſtems derſelben anſchließen, dürfen wir zum Eingang das Weſen dieſes Rechtsſyſtems bezeichnen.

Das Recht überhaupt erſcheint allerdings ſtets zuerſt als etwas objektiv Gültiges, und die gewöhnliche Rechtswiſſenſchaft genügt ſich in der Auffindung deſſen, was dieß objektiv Gültige entweder in ſeinem Wortlaut oder deſſen Conſequenzen enthält. Allein in allem öffentlichen Recht tritt das höhere Weſen des Rechts ſchon deutlicher zu Tage. Hier iſt ein beſtändiges Werden und Wechſeln der Elemente und Kräfte; Neues entſteht, Altes wird geändert; dennoch iſt für die gegebene Zeit eine feſte Ordnung nothwendig. Dieſe feſte Ordnung iſt es nun, welche das Recht formulirt. In dem Recht finden die Begriffe, die Forderungen und die allgemeinen Thatſachen des Geſammtlebens erſt ihre feſte Geſtalt, Bewegung und Werden ihren Abſchluß; das geltende Recht in öffentlichen Dingen iſt nicht bloß eine Menge geltender Beſtimmungen, ſondern es iſt die Form, in welcher ſich die Einheit der Menſchen ihre organiſchen Elemente zum Bewußtſein bringt und zum Gegenſtand ihres Willens macht. Am Rechte des öffentlichen Lebens erfährt man daher nicht, was ſein ſollte, ſondern was iſt. Und auf den erſten Blick gibt es daher nur ein poſitives Recht öffentlicher Verhältniſſe, während alles nicht zum poſitiven Recht Erhobene überhaupt nicht der Rechtswiſſenſchaft angehören wird.

Allein in der That iſt nicht bloß das, was das geltende Recht will, ſondern es ſind über und oft neben ihm die ewigen organiſchen Elemente des Lebens, welche ihrerſeits das Recht in ſeiner Bildung beſtimmen, und zuletzt ſtets die Entſcheidung in ſchwankenden Fragen bringen. Jede Rechtswiſſenſchaft kommt auf ſie zurück; und wir ſagen,

daß sie um so höher steht, je mehr sie von ihnen ausgeht. Das nun ist hier nothwendig im Auge zu behalten.

Denn so wenig es bisher in der Wissenschaft einen Begriff und eine Stellung für die freie Verwaltung im Gegensatz zu der persönlichen und der Regierung gegeben hat, so wenig gibt es ein positives Rechtssystem derselben. Wollen wir daher von dem letzteren reden, so *müssen* wir wieder auf die absoluten Elemente derselben zurückgehen. Hier *müssen* die Rechtssätze die Consequenzen der Natur der Sache sein; die Erkenntniß von dem erstern wird daher die feste Formulirung der letzteren. Und indem wir daher als den Inhalt des Begriffs der freien Verwaltung die Selbstverwaltung und das Vereinswesen setzen, wird das, was wir das Recht der freien Verwaltung nennen, die Formulirung derjenigen Elemente enthalten, welche *beiden gemeinsam sind*, so daß damit die *allgemeine Grundlage* für das besondere Selbstverwaltungs- und Vereinsrecht gegeben ist. Das ist die Stellung, welche das Folgende einzunehmen hat, und sein Werth für Wissenschaft und Praxis.

1. Die Grundbegriffe.

Juristische Persönlichkeit, Autonomie und Oberaufsicht.

Alles Recht entsteht da, wo eine Persönlichkeit mit der andern in Berührung tritt, und wo das Leben die Gränzen ihrer äußern Sphäre in einander übergehen läßt. Die Aufgabe des Rechts ist immer, die Gränze der persönlichen Selbständigkeit in diesen Uebergängen wieder herzustellen.

Will man daher, sei es wo immer, das Recht finden, so ist es vor allen Dingen nothwendig die Persönlichkeiten zu bestimmen, für welche das Recht gesucht wird. Das System der persönlichen Beziehung ist die erste und allgemeinste Grundlage des Systems des Rechts.

Indem wir nun den allgemeinen Begriff der Gemeinschaft zum Grunde legen, welche als Organismus der freien Verwaltung mit dem Staate in Beziehung tritt, so erscheinen drei Grundverhältnisse, welche die elementaren Kategorien des Rechtssystems abgeben.

So lange nun die Vereinigungen nur für sich selbst da sind, gehören sie überhaupt dem Verwaltungsrecht nicht an. Sie werden erst dann *Verwaltungskörper*, wenn sie mit Dritten in Beziehung treten. Das System dieser Beziehungen ist daher das System der rechtlichen Grundbegriffe der Verwaltungskörper.

Diese nun sind doppelt. Einerseits stehen sie andern Einzelnen

gegenüber, andererſeits der Verwaltung und ihrem Organismus. Das Recht der Verwaltungskörper ſcheidet ſich demnach in zwei große Gruppen.

Jede ſolche Gemeinſchaft iſt nämlich zuerſt nicht bloß für ihre Mitglieder, ſondern auch für Dritte eine Einheit. Eine Einheit des perſönlichen Willens und Thuns iſt nun für das Recht ein Rechtsſubjekt. Die Geſammtheit der Beſtimmungen, unter denen die Einheit auf dieſe Weiſe ein Rechtsſubjekt wird, begreifen wir unter dem Ausdruck des Rechts der juriſtiſchen Perſönlichkeit. Sie iſt die Grundlage des Rechtsverhältniſſes nach Außen hin.

Zweitens aber iſt jede Einheit ein Faktor des Geſammtlebens überhaupt; in der freien Verwaltung erſcheint ſie ſogar als ein Organ der Thätigkeit des Staats im weitern Sinne. Iſt ſie das, ſo tritt hier die Perſönlichkeit der Gemeinſchaft auch dem perſönlichen Staate, ſeinem Willen und ſeinem Thun gegenüber, und es entſteht damit die Geſammtheit von Rechtsverhältniſſen zum Staatsleben, welche wir als das öffentliche Recht der freien Verwaltung bezeichnen müſſen. Dieſes öffentliche Recht enthält das Maß der Selbſtthätigkeit der Verwaltungskörper, und dieſes Maß heißt als ein rechtlich anerkanntes die Autonomie, welches wieder die innere Ordnung der Verfaſſung und Verwaltung zur Vorausſetzung hat; ſodann enthält es die Gränze und Form der Unterordnung derſelben unter den durch den Staat in Geſetz und Regierung verwirklichten Geſammtwillen, und dieſe rechtlich beſtimmte Unterordnung heißt die Oberaufſicht.

Auf dieſe Weiſe erzeugen die Verhältniſſe jedes Verwaltungskörpers zu dritten Einzelnen und zum Staate die drei großen Kategorien des Rechts der juriſtiſchen Perſönlichkeit, und diejenigen des Verwaltungsrechts derſelben, das wieder als Autonomie und Oberaufſicht erſcheint.

Da nun dieſe Kategorien auf dem allgemeinen Weſen aller Verwaltungskörper beruhen, ſo ergibt ſich, daß dieſelben auch der geſammten Selbſtverwaltung wie dem Vereinsweſen gemeinſam ſind. Das beſondere Recht beider, ja das beſondere Recht jeder einzelnen Art der Selbſtverwaltung und der Vereine muß daher als eine Modifikation und nähere Beſtimmung jener allgemeinen Kategorie angeſehen werden. Es iſt klar, daß dieſelben ſich in jeder Geſtaltung der freien Verwaltungskörper wiederfinden müſſen. Will man die letztern unter einander vergleichen, ſo muß man ihre beſondern Beſtimmungen auf jene Principien und Grundbegriffe zurückführen. Sie bilden die elementare Grundlage des Syſtems für dieß ganze Rechtsgebiet; ſtehen ſie nur erſt in Wiſſenſchaft und Leben feſt, ſo iſt die Betrachtung und Weiterentwicklung des Einzelnen ſehr leicht. Sie müſſen daher als die

Voraussetzung der Jurisprudenz dieses ganzen Gebietes angesehen werden; ohne sie gibt es kein klares öffentliches Recht der Verwaltung überhaupt; und deßhalb senden wir sie dem Einzelnen in eigener Darstellung voraus, Selbstverwaltung und Vereinswesen an sie anschließend.

Wir würden nun hier eine sehr leichte Aufgabe haben, wenn man sich über die Hauptsache, über den Unterschied zwischen der Gemeinschaft und Einheit überhaupt und der specifischen höheren Art derselben, welche wir den Verwaltungskörper nennen, irgend wie einig wäre. Allein es fehlt bis jetzt nicht bloß diese Unterscheidung, sondern es sind durch den Mangel derselben große Verwirrungen in einzelnen Theilen entstanden, namentlich im Begriff und Recht der juristischen Persönlichkeit, während auf andern Punkten die völlige Entfremdung der Begriffe und des Verständnisses von Selbstverwaltung und Vereinswesen die Begriffe und das Recht von Autonomie und Oberaufsicht nicht zur Klarheit haben gelangen lassen. Wir dürfen daher nicht etwa im Folgenden bei dem Begriffe des Verwaltungskörpers beginnen, sondern müssen überhaupt die Formen der Gemeinschaft ins Auge fassen, und werden dadurch vielfach auf andere Gebiete hinüber gezogen, welche eigentlich dem öffentlichen Recht fremd sind. Wir werden das jedoch nicht beklagen, wenn wir dadurch für unsere Fragen für die Zukunft ein fest bestimmtes Gebiet gewinnen.

2. Begriff und Recht der juristischen Persönlichkeit.

a) Entwicklung des Begriffs und der öffentlich-rechtlichen Natur desselben. Die vertragsmäßige und die juristische Persönlichkeit.

Es ist bekannt, daß die juristische Persönlichkeit einer der vielbestrittensten Begriffe in der Rechtswissenschaft ist. Es kann nicht unsere Aufgabe sein, eine Kritik der einzelnen Ansichten über dieselbe hier zu geben. Allein es ist keine Entwicklung der freien Verwaltung und keine gründliche Darlegung des Wesens und Rechts ihrer Hauptformen möglich, wenn man sich nicht vor allen Dingen über die Natur und die juristische Formulirung jenes Begriffes einig geworden ist. Das nun glauben wir, ist nicht schwer, wenn man nur sich die Mühe gibt, gewisse einfache Voraussetzungen unbefangen zu untersuchen, die man bisher auf diesem Gebiete, so viel wir sehen, weggelassen hat. Möge man uns daher gestatten, die Sache zunächst auf ihre einfachen Grundlagen zurückzuführen.

1) Damit irgend eine Gemeinschaft eine juristische Persönlichkeit sein könne, ist es klar, daß sie zuerst überhaupt eine Persönlichkeit sein muß. Es ist kein Zweifel, daß es niemanden einfallen wird,

jede Gemeinſchaft eine „Perſönlichkeit“ zu nennen. Um zur letztern zu werden, bedarf ſie offenbar der Momente, welche aus der bloßen Gemeinſchaft eine Perſönlichkeit machen. Die erſte aller Fragen iſt daher die, welches dieſe abſoluten Momente der Perſönlichkeit ſind; denn erſt wo ſie eintreten, wird aus der Gemeinſchaft ein perſönliches Leben.

Die bisherige Rechtswiſſenſchaft hat dieſe Frage weſentlich wohl deßhalb nicht aufgenommen, weil ihr Vorbild, das römiſche Recht, den Begriff ſelbſt gar nicht kennt. Man könnte nun ſagen, daß dieß überflüſſig wäre, wenn irgend eine Geſetzgebung der Welt die objektiven Momente, welche die Gemeinſchaft zur Perſönlichkeit erheben, angegeben hätte. Dieß iſt nicht geſchehen. Es gibt gar kein Gebiet, in welchem die Geſetzgebung unklarer und unfertiger wäre, als dieſes. Sie hat es der Autoritas ICtorum überlaſſen, und die ſind ſich nicht einig; ja viele läugnen geradezu das Daſein derſelben. Von dieſer Seite iſt gar keine Hoffnung zu haben.

Es bleibt daher nichts übrig, als wieder einmal hier die Natur der Sache als Quelle der Rechtsauffaſſung zum Grunde zu legen. Und es wird ſich ſogleich zeigen, daß ſie vollkommen geeignet iſt, ihre Aufgabe zu erfüllen.

Alles, was Perſönlichkeit heißt, muß offenbar zuerſt zwei allgemeinſte Elemente haben. Es muß ein Körper da ſein, und dieſer Körper muß von einem geiſtigen, ſelbſtbeſtimmten Leben beſeelt werden.

Nun kann man wohl ſagen, daß die ganze bisherige Lehre von der juriſtiſchen Perſon ſich nur mit dem Elemente derſelben beſchäftigt hat, welches den Körper derſelben repräſentirt. Dieß Element iſt nun das, was wir — im beſtimmten Gegenſatz zur perſönlichen Einheit — die Gemeinſchaft, als etwas für ſich Beſtehendes, nennen. Sie iſt, für ſich ſtehend, der Körper, aus welchem die Perſönlichkeit werden kann, aber nicht werden muß.

Dieſer Körper beſteht, nach dem Begriffe der Gemeinſchaft, aus ſelbſtändigen Rechtsſubjekten, Perſönlichkeiten, welche einen Theil ihrer Lebens- und Rechtsſphäre hergegeben haben, um dieſe Gemeinſchaft zu bilden. Inſofern man bei dieſer Thatſache ſtehen bleibt, erſcheint die Gemeinſchaft als Ganzes, dritten Einzelnen gegenüber, als die Universitas; der Ausdruck Communio bedeutet das Verhältniß, nach welchem die Einzelnen noch ungeſchiedene Antheile an der Universitas haben. Inſofern dieſe Communio mit der ihren Körper bildenden Universitas durch Zufall gebildet iſt, heißt ſie Communio incidens; inſofern ſie durch den Willen der Betheiligten entſtand, die Societas. Und die Aufgabe des bürgerlichen Rechts der Gemeinſchaft iſt es, die

Gränzen des Rechts der Einzelnen innerhalb dieſer Gemeinſchaft wieder herzuſtellen. Von einer „Perſönlichkeit“ iſt hier gar keine Rede. Fragen wir nun, warum nicht, ſo iſt die Antwort klar. Es fehlt das, was wir die Seele dieſes Körpers, das geiſtige Moment der innern Einheit in demſelben nennen müſſen; denn nur die äußere iſt in Universitas gegeben. Dieſe Einheit aber iſt wieder keine Abſtraktion, ſondern ſie hat ſehr beſtimmte und faßbare Momente, die auch dem poſitiven Juriſten genügen werden.

Das, was eine Perſönlichkeit ſein ſoll, muß zuerſt ſich ſelbſt als Perſönlichkeit erkennen, dann muß es, wie die Perſönlichkeit, zu den großen Funktionen des perſönlichen Lebens fähig ſein; es muß als Einheit etwas wollen, und etwas thun können. Um das zu können, muß zugleich ein Organ für das Wollen und für das Thun beſtimmt ſein. Eine Gemeinſchaft, in welcher jedes Mitglied das gleiche Recht mit allen andern hat, iſt in der That keine Perſönlichkeit, ſondern eben eine noch unorganiſche Gemeinſchaft, in welcher jeder Einzelne ein unbedingtes Mandat von allen andern beſitzt. Die Perſönlichkeit fordert, daß ein Organ da ſei, welches jene weſentlichen Funktionen übernimmt, und daß dieſe ſeine Funktionen von jedem Mitglied anerkannt werden. Es kann nun Ein Organ alle drei Funktionen haben, es können zwei Organe, es können Organe für jede einzelne Funktion da ſein, und es iſt natürlich, daß eine Perſönlichkeit um ſo entwickelter iſt, je beſtimmter die einzelnen Funktionen den einzelnen Organen zugewieſen ſind: das iſt richtig; allein irgend ein Organ, deſſen individueller Wille und deſſen individuelle Thätigkeit ausſchließlich beſtimmt ſind, den Willen und das Thun der Gemeinſchaft unter beſtimmten Bedingungen zu enthalten, iſt für das perſönliche Weſen abſolut nothwendig. Uns ſcheint, daß dieß nicht beſtritten werden kann.

Steht nun dieß für das Weſen der Perſönlichkeit feſt, und ſoll daher aus der eben bezeichneten Gemeinſchaft eine ſolche Perſönlichkeit werden, ſo muß die erſtere den angegebenen Organismus des perſönlichen Lebens nun in ſich aufnehmen, und für ſich als gültig anerkennen. Dieß geſchieht, indem die Funktionen der einzelnen perſönlichen Organe objektiv beſtimmt, und von der Gemeinſchaft auch anerkannt werden. Die Form, durch welche dieß geſchieht, nennen wir am beſten mit einem bekannten Wort die Statuten. Vermöge der Statuten ſcheiden ſich daher die geiſtigen Organe der Gemeinſchaft zu ſelbſtändig wirkenden Faktoren ab; jedes Organ hat ſeine Funktion, und das in den Statuten enthaltene Mandat wird ſomit auch der Rechtstitel für die Gültigkeit dieſer ſtatutenmäßigen Funktion der Organe in ihrem

Verkehre mit Dritten. So wie das Organ dem Dritten erklärt, im Namen der Gemeinſchaft mit ihm zu handeln, iſt es Sache des Dritten, ſich um den Inhalt der Statuten zu kümmern; es iſt kein Zweifel, daß die Verbindlichkeiten der Gemeinſchaft nicht weiter gehen, als die Statuten derſelben es möglich machen; eben ſo wenig, daß die ſtatutenmäßige Funktion des Organs die Gemeinſchaft verpflichtet, und zwar ſo weit, als die Einzelnen ſelbſt der Gemeinſchaft angehören. Daſſelbe gilt von dem innern Leben, den innern Angelegenheiten der Gemeinſchaft. Durch die ſtatutenmäßigen Organe hat ſich die unbegränzte Einheit des perſönlichen und wirthſchaftlichen Elements, wie ſie das Weſen der Einzelnen ausmacht, geſchieden; die Organe beſtimmen die wirthſchaftliche Bewegung des Ganzen, und die Mitglieder haben nur einen begränzten Antheil an der Verwendung ihrer Leiſtungen für ihre Gemeinſchaft. So entſteht mit jenen Organen zugleich die erſte, elementare Geſtalt von Verfaſſung und Verwaltung; das Oberhaupt iſt in dem Vorſtande gegeben, und das Leben der Gemeinſchaft iſt ein perſönliches geworden.

Nun iſt es klar, daß das Maß der Entwicklung der Perſönlichkeit, die Höhe der Ausbildung der Organe, die Zahl und die Gemeinigkeit ihrer Funktionen ſehr verſchieden ſein können. Allein immer wird man als die drei charakteriſtiſchen Elemente aller Perſönlichkeit nur mehr das Vorhandenſein einer, ſtets zugleich wirthſchaftlichen Gemeinſchaft als des Körpers derſelben, dann irgend eines ſelbſtändigen und zur eigenen Thätigkeit berechtigten Organismus, und endlich der, dieſe Ordnung und ihr Recht feſtſtellenden Statuten beſtimmen. Wo dieſe Elemente da ſind, da iſt auch die Gemeinſchaft zur Perſönlichkeit geworden. Und da nun dieſe Ordnung und dieſes Recht aus dem Willen der Einzelnen, welche die Gemeinſchaft bilden, hervorgehen, ſo nennen wir eine ſolche Perſönlichkeit eine vertragsmäßige. Die vertragsmäßige Perſönlichkeit iſt daher die, durch einen ſtatutenmäßigen Organismus zur Perſönlichkeit erhobene Gemeinſchaft.

Und jetzt kann mit Recht die Frage aufgeſtellt werden, ob eine ſolche vertragsmäßige Perſönlichkeit nicht die juriſtiſche Perſönlichkeit iſt? Denn in der That ſcheinen alle Momente der letzteren hier in vollem Maße vorhanden; alle juriſtiſchen Funktionen und Rechte derſelben ſind geſetzt, alle rechtlichen Fragen löſen ſich durch die angegebenen Momente, und es darf uns daher nicht wundern, wenn ein großer Theil der Juriſten, auch ohne daß ſie gerade den Begriff der vertragsmäßigen Perſönlichkeit in logiſcher Weiſe entwickelt hätten, die juriſtiſche Perſönlichkeit eben als die obige vertragsmäßige verſtehen. Woher alſo ſoll noch ein Unterſchied zwiſchen beiden entſtehen?

Es ist wohl der Mühe werth, dieß genauer zu untersuchen. Denn trotz dem Obigen ist der Begriff und das Wesen der juristischen Persönlichkeit von der vertragsmäßigen *sehr* wesentlich verschieden.

2) Schon in die gewöhnlichste Lehre von der juristischen Persönlichkeit nämlich tritt auf diesem Punkte eine Frage hinein, deren Bedeutung weit über eine bloß casuistische hinausgeht. Es ist die Frage, ob für die Erhebung zur juristischen Persönlichkeit ein *besonderer Akt*, eine Genehmigung der Regierung nothwendig sei? Wir wollen auch hier nicht fragen, ob sie nothwendig ist, und auch nicht, wie sie ertheilt werden muß. Wohl aber fragen wir, *woher* diese Frage eigentlich kommt? Denn ganz abgesehen davon, was die positiven Gesetze vorschreiben — die freilich doch am Ende die Natur der Sache ausdrücken, wenn auch oft unklar und fehlerhaft — was kann denn eine solche Bestätigung überhaupt *noch geben*, wenn die vertragsmäßige Persönlichkeit gut organisirt ist? Welchem Zwecke, welchem Bedürfniß soll ein solcher Akt entsprechen, wenn alle Elemente des persönlichen Lebens durch den Vertrag ohnehin gesetzt werden können? Das ist auf den ersten Blick gar nicht abzusehen, und daher die Meinung Einiger, daß zur Herstellung einer juristischen Persönlichkeit überhaupt ein solcher Act an sich gar nicht nothwendig sei; höchstens daß die Regierung von der Existenz solcher Persönlichkeit Kunde habe, und damit eine Anzeige nothwendig werde. An sich sei eine Genehmigung durchaus nicht erforderlich.

Geht man indeß einen Schritt weiter, so erkennt man bald, daß die letztere Ansicht nicht ausreicht. Und zwar zunächst und thatsächlich eben darum nicht, weil es eben solche Persönlichkeiten gibt und geben *muß*, welche überhaupt gar nicht durch einen Vertrag entstanden sind und auch noch nicht durch einen solchen entstehen *können*. Dahin gehören eben *alle* Selbstverwaltungskörper; nur im Vereinswesen entstehen die Persönlichkeiten durch den Vertrag. Und da nun der Begriff der juristischen Persönlichkeit zugleich die Selbstverwaltungskörper umfaßt, ja bei diesen *entstanden* ist, so ist es klar, daß der Begriff der vertragsmäßigen Persönlichkeit den der juristischen nicht deckt; es ist unmöglich, mit den Elementen des ersten für die zweite auszureichen. Es ist ferner kein Zweifel, daß die Selbstverwaltungskörper überhaupt erst durch die Anerkennung der Regierung zu juristischen Persönlichkeiten *werden*. Wenn das ist, so ist diese letztere ein wesentliches Element der letzteren. Es ergibt sich, daß der Begriff der juristischen Persönlichkeit ohne die Anerkennung der Regierung eigentlich gar nicht gedacht werden kann. Ja selbst wenn man weiter geht, und *zwei* Arten der juristischen Persönlichkeit setzt, die einfache vertragsmäßige, und die

öffentlich rechtlich anerkannte, ſo zeigt ſich, daß unter Umſtänden auch die erſtere, ſelbſt da wo ſie ganz unzweifelhaft eine vertragsmäßige iſt, dieſer Anerkennung unter Umſtänden nothwendig bedarf, wie z. B. bei Aktiengeſellſchaften, Eiſenbahnen u. a. m. Iſt das der Fall, worauf beruht denn dieſe, durch die Regierung vollzogene Erhebung einer Einheit zur juriſtiſchen Perſönlichkeit, und was bedeutet ſie?

Es iſt klar, daß man, ſo wie man dieſen Standpunkt ins Auge faßt, nicht mehr mit der gewöhnlichen Auffaſſung ausreicht. Sowie man überhaupt von der Anerkennung redet, tritt ein ganz anderes Moment ein; die juriſtiſche Perſönlichkeit wird ein Begriff des Verwaltungsrechts, während die vertragsmäßige Perſönlichkeit ein Begriff des Privatrechts wird. Und damit nun müſſen wir zur Erklärung und Begründung der juriſtiſchen Perſönlichkeit höher greifen und den Boden des Privatvertrages verlaſſen. Denn es kann kaum fraglich ſein, daß der Mangel aller bisherigen Behandlung der Frage in dem Mangel des Verſtändniſſes dieſes Moments des Verwaltungsrechts liegt; es iſt der Begriff und das Weſen der juriſtiſchen Perſönlichkeit ohne die Verwaltungslehre im Allgemeinen, und ohne den Begriff der freien Verwaltung überhaupt nicht zu verſtehen.

Dieß nun zu zeigen, iſt auf Grundlage der letzteren nicht mehr ſchwierig.

Mag man nämlich die Gemeinſchaften, die ſich für irgend einen Zweck aus irgend einem Grunde bilden, betrachten wie man will, immer ſind ſie mächtiger als der Einzelne. Sie greifen mit ihrer Gewalt tief in das Leben der Geſammtheit, und ebenſo tief in das Leben des Einzelnen hinein; ſie werden zum Theil für beide unwiderſtehlich; ſie werden zu Faktoren des Geſammtlebens, und zwar um ſo gewaltiger, je allgemeiner ſie ſich ihre Aufgabe geſtellt haben.

Nun ergibt es ſich leicht, daß ſo lange ſie ihrer Form und ihrem Inhalte nach nur auf die beſtimmte Zahl ihrer Mitglieder beſchränken, es Sache der individuellen, perſönlichen Selbſtbeſtimmung iſt, in ſie einzutreten, mit ihnen zu verhandeln, gegen ſie zu kämpfen. Denn hier ſtehen in der That Einzelne gegen Einzelne. So wie ſie aber eine Ausdehnung gewinnen, in welcher das einzelne Mitglied unfähig wird, die Thätigkeit der gebildeten Gemeinſchaft zu überſehen und ſeine perſönliche Selbſtbeſtimmung in ihr geltend zu machen, ſo entſteht die Frage, ob eine ſolche Organiſation nicht ſchon den Charakter eines öffentlichen Organs in ſich entwickelt hat, weil hier die Macht der Einzelnen, welche das Ganze leiten, größer wird als die der einzelnen Mitglieder, und die Stellung derſelben den Charakter eines Mandats nur formell behält, in Wirklichkeit dagegen ſchon den einer Herrſchaft

über die Mittel der Gemeinschaft hat. Sowie aber der Zweck der Gemeinschaft an und für sich über die Verhältnisse der Mitglieder hinausgeht und grundsätzlich sich auf die Lebensverhältnisse Dritter bezieht, in welche die Gemeinschaft mit ihren Mitteln und vermöge ihrer Organe hineingreifen will, oder so wie der Zweck, wie bei den Selbstverwaltungskörpern, überhaupt gar nicht mehr durch den Willen der Mitglieder gesetzt, sondern ein durch die Natur des Körpers selbst gegebener ist, so ist es eben keine Frage mehr, daß hier die organisirte Gemeinschaft in den Organismus des Gesammtlebens hineintritt, welcher die großen Aufgaben des menschlichen Lebens durch Vereinigung der Kräfte lösen will. Diesen Organismus nennen wir nun die Verwaltung im weitesten Sinne des Wortes. Jede Vereinigung daher, welche auf diese Weise in die Funktion der Verwaltung hineingreift, kann nicht mehr bloß dem individuellen Willen ihrer Mitglieder angehören. Sie muß sich selbst als Theil jenes großen Organismus betrachten, und muß andererseits von ihm als solcher anerkannt werden, ganz gleichgültig, ob sie eine vertragsmäßige Persönlichkeit oder eine gegebene Gemeinschaft von Gütern, Kräften und Interessen ist. Zu dem Ende muß diese Anerkennung durch einen besondern Akt der Verwaltung erfolgen, und durch diesen wird jene Einheit dann in das Gebiet derselben aufgenommen. Dieser Akt der Anerkennung ist nun die Erklärung, daß die Gemeinschaft ein persönliches Organ nicht mehr bloß des Willens der Mitglieder, sondern der Verwaltung selbst sein soll; und diese Erklärung ist es, welche aus der vertragsmäßigen Persönlichkeit die juristische macht.

Die juristische Persönlichkeit ist daher nicht identisch mit der persönlichen Einheit einer Gemeinschaft überhaupt — und das ist der wesentliche Unterschied zwischen unserer und der gewöhnlichen Auffassung, sondern sie ist die, von der Regierung als persönliche Einheit in ihrer Organisation anerkannte Gemeinschaft. Und der Grund dieser Anerkennung ist es wieder, aus welchem das Recht der juristischen Persönlichkeit in seinem Unterschiede von dem Recht der vertragsmäßigen Einheit hervorgeht. Denn der Grund derselben liegt darin, daß die betreffende Einheit vermöge ihres Umfanges oder ihres Zweckes — wegen des ersten thatsächlich, wegen des zweiten principiell — ein Theil der Verwaltung im weitesten Sinne wird. Indem sie das wird, empfängt sie ein zweites Verhältniß. Ihre Organe und Mitglieder werden nicht mehr bloß für die Innehaltung ihrer Statuten einander gegenseitig, sondern auch der Verwaltung haftbar, denn das Rechtsprincip der juristischen Persönlichkeit ist, daß das statutenmäßige Verhalten derselben jetzt ein Theil der öffentlichen Verwaltung und die Haftung dafür

mithin eine öffentlich rechtliche wird, während bei der vertragsmäßigen Persönlichkeit die Haftung sowohl zwischen Organen als Mitgliedern eine rein privatrechtliche ist. Die Consequenzen aber von diesem Satze sind sehr wichtig und werden unten wieder erscheinen. Wir können aber schon hier zur näheren Begriffsbestimmung des Wesens der juristischen Persönlichkeit dieselbe dahin formuliren, daß sowie eine Einheit den Charakter der juristischen Persönlichkeit annimmt, die Begriffe und das Recht der Autonomie einerseits und der Oberaufsicht andererseits auf sie Anwendung finden, was bei der bloß vertragsmäßigen Persönlichkeit nicht der Fall ist.

Hält man nun diese Entwicklung des Begriffs der juristischen Persönlichkeit mit dem eben über die freie Verwaltung Gesagten zusammen, so ergibt sich das Resultat, daß jede zur Einheit sich erhebende Gemeinschaft, gleichviel ob sie nun vertragsmäßige oder thatsächliche ist, ihrer allgemeinsten Natur nach fähig ist, für das Gesammtleben zu wirken, und damit direkt oder indirekt der freien Verwaltung anzugehören; und die Erhebung derselben zur juristischen Persönlichkeit ist demgemäß der Akt, durch welchen die wirkliche Anerkennung als Glied der freien Verwaltung des Staats erfolgt; jede juristische Persönlichkeit ist daher an und für sich ein Organ der freien Verwaltung, und tritt damit in das Gebiet des Rechts der vollziehenden Gewalt und der für sie geltenden Grundsätze.

Daraus endlich erklärt es sich, daß bei fortschreitender Entwicklung das Vereinswesen mehr und mehr das Element der juristischen Persönlichkeit bei sich entwickelt; jede Unklarheit über das Wesen der letzteren ist nichts als eine Unsicherheit über den Begriff der freien Verwaltung, und der Abschluß der Lehre von der Persönlichkeit wird daher nie ohne die bestimmte Beziehung zum öffentlichen Rechte gefunden werden.

Es kann nicht unsere Absicht sein, hier die Literatur und die höchst verschiedenen Ansichten über das Wesen der juristischen Persönlichkeit zu untersuchen; eine geschmackvolle Darstellung der Quellen unter andern bei Auerbach, Gesellschaftswesen. (Cap. VIII.) Es scheint uns aber ziemlich greifbar, worauf es beruht, daß gerade auf diesem Punkte so wunderbare und zum Theil sogar wunderliche Gegensätze entstanden sind. Unsere Juristen, unter denen sogar des römischen Rechts ausgetragene, haben immer geglaubt, das Wesen der juristischen Persönlichkeit vom Standpunkt des Privatrechts erfassen und erschöpfen zu können, und das deßhalb, weil dieß Privatrecht natürlich ausreichte für Begriff und Inhalt der vertragsmäßigen Persönlichkeit. Dennoch blieb ihnen eine unaufgelöste Substanz in dieser Behandlung zurück, welche einige von den Romanisten kurzweg beseitigten, indem sie, um die juristische Persönlichkeit nicht erklären zu müssen, auch die vertragsmäßige einfach läugneten, oder die logische Ungeheuerlichkeit eines „Zweckvermögens“ erfanden, als ob es ein Vermögen

gäbe ohne einen Zweck. Hätten dieſe doch nur noch den „Zweck“ aufgelöst, ſo hätten ſie bald gefunden, daß ihr Zweck ein öffentlicher, das iſt ein Verwaltungszweck ſei, und ihr Zweckvermögen daher nichts als ein Organ für die Verwaltung eines Vermögens für einen öffentlichen Zweck, alſo ein Verwaltungskörper mit Vermögen. Andere, wie Thöl, konnten das Daſein der vertragsmäßigen Perſönlichkeit nicht läugnen, ſahen dabei, daß „zuweilen“ die öffentliche Anerkennung nöthig ſei, zuweilen nicht, und blieben daher zwiſchen den beiden Begriffen der vertragsmäßigen und juriſtiſchen Perſönlichkeit mitten inne ſtecken. Noch Andere, die meiſten, halfen ſich, indem ſie ſtatt auf die Sache einzugehen, eine Fiktion fingirten — ein Nichtdaſeiendes, welches Weſen und Recht des Daſeienden habe; bequem, aber nicht ganz einleuchtend. Viele zogen es vor, bei dieſer Sachlage lieber gar nicht von dem Gegenſtande zu reden; Einige meinten ſogar, derſelbe gehöre überhaupt nur ins deutſche Privatrecht. Das deutſche Privatrecht ſelbſt nun hatte ſolcher juriſtiſchen Perſönlichkeiten genug; aber es hat ſich nie ſtark mit Begriffen und ihrer Löſung abgegeben. Es hatte aber in ſeiner urſprünglichen Geſtalt keine Veranlaſſung, über die vertragsmäßige Perſönlichkeit nachzudenken; als Runde und Kraus arbeiteten, gab es eben noch keine Aktiengeſellſchaften, deſto mehr hiſtoriſch gebildete Corporationen. Dieſe aber gehörten damals meiſt dem Jus publicum; wir finden daher in dieſer Zeit allerdings Vorſtellungen von der Autonomie und der Oberaufſicht, aber keine von der juriſtiſchen Perſönlichkeit. Erſt mit unſerm Jahrhundert tritt durch das Handelsrecht eine neue Bewegung auf dieſem Gebiete ein. Das Handelsrecht nun hatte keinen Zweifel über das Daſein einer vertragsmäßigen Perſönlichkeit, aber es hielt ſich ſelbſt ausſchließlich für einen beſondern Theil des Privatrechts, und ſah nicht, daß die Hälfte ſeiner Beſtimmungen öffentliches Recht ſei. Es hielt daher die Frage nach dem Weſen der juriſtiſchen Perſönlichkeit nicht recht für ſeine Competenz, da es aber die vertragsmäßige unzweifelhaft erkennen mußte, ſo war hier das Gebiet, wo man die verſchiedenſten Anſichten, aber keine Bewegung zur Uebereinſtimmung fand. Das eigentliche deutſche Privatrecht und ſeine Fortſetzung ließ entweder den Begriff ganz weg, wie Mittermaier, oder wie Beſeler nahm es den Begriff auf, ohne zu ſagen, was er bedeute; es wird wohl niemand herausbringen, was ſich namentlich Beſeler dabei gedacht hat. Conſtant iſt bei dieſer Richtung nur die, mit der hiſtoriſchen Baſis des deutſchen Privatrechts eng zuſammenhängende Erſcheinung, daß dieſelbe wieder die vertragsmäßige Perſönlichkeit des Handelsrechts nicht kennt und verſteht, und daher bei den „Corporationen“ ſtehen bleibt, ohne zu ſagen, was ſie ſind. Der mit der Philoſophie ſich beſchäftigt habende Gerber bezieht dann nach römiſch rechtlichen Reminiſcenzen die juriſtiſche Perſönlichkeit nur auf das Vermögen; ſelbſt der Staat iſt ihm nur ſo weit Perſönlichkeit, als er Fiscus iſt. So iſt hier eine Zerfahrenheit der Anſichten wie ſonſt vielleicht nirgends; will man die Lage der Auffaſſung im Allgemeinen charakteriſiren, ſo kann man ſagen, daß die Romaniſten gar keinen Begriff, das Handelsrecht nur den der vertragsmäßigen Perſönlichkeit, und das deutſche Privatrecht nur den der Selbſtverwaltungskörper (Corporation) hat; eine Lehre vom Vereinsweſen giebt es überhaupt

noch nicht; und es ſteht daher feſt, daß wir auf dem bisherigen Wege zu keiner Einheit gelangen werden, obgleich die Elemente der Lehre vorhanden ſind. Nur das heben wir zum Schluſſe hervor, daß der Begriff der juriſtiſchen Perſönlichkeit, nach dem was wir geſagt, nicht etwa den Inhalt der römiſchen Lehre von der Societas und Universitas (Körper der juriſtiſchen Perſon), oder die Lehre von den Geſellſchaften (Seele und Organismus derſelben), oder endlich die deutſch-privatrechtliche Lehre von der Corporation (juriſtiſche Perſönlichkeit der Selbſtverwaltungskörper) bekämpft oder gar aufheben will, ſondern daß ſie eben nur die Aufgabe hat, das Moment der juriſtiſchen Perſönlichkeit als ſolches in ſeiner Bedeutung feſtzuſtellen, und mithin die verſchiedenen Arbeiten nur auf dieſem Punkte in ein Ganzes zuſammenzufaſſen. Die Folge wird dann die weiteren Conſequenzen zeigen.

b) Die Arten der juriſtiſchen Perſönlichkeit.

Der von uns aufgeſtellte Begriff der juriſtiſchen Perſönlichkeit iſt nun offenbar ein unfertiger, ſo lange wir nicht beſtimmt haben, in welchen Grundformen er erſcheint. Dieſe Grundformen ſind ſeine Arten. Und hier iſt es nun klar, daß dieſe Arten in der That das ganze Gebiet der Verwaltungskörper umfaſſen müſſen, da jede juriſtiſche Perſönlichkeit wie geſagt ein Körper der freien Verwaltung iſt. Nur iſt der Geſichtspunkt der Eintheilung dabei ein anderer.

Dieſer Geſichtspunkt liegt nämlich, nach dem Begriffe dieſer Perſönlichkeit ſelbſt, nicht in den Momenten, wodurch die Einheit entſtanden iſt, ſondern da ſie erſt durch die formale Anerkennung der Verwaltung zur juriſtiſchen Perſönlichkeit wird, in dem Verhältniß derſelben zum Staate, oder wie wir kurz ſagen können, in dem öffentlichen Zwecke derſelben. Und hier ergeben ſich folgende Kategorien.

Die Einheit, welche zur juriſtiſchen Perſönlichkeit wird, kann zunächſt nur einen wirthſchaftlichen Zweck für ihre eigenen Mitglieder haben. In dieſem Falle wird ſie aus einer vertragsmäßigen Einheit zur juriſtiſchen Perſönlichkeit erhoben, weil ſie vermöge ihres Umfanges, theils der Zahl ihrer Mitglieder, theils der Mittel, über welche ſie gebietet, ein ſelbſtwirkender Faktor des Geſammtlebens wird, und daher der Verwaltungsthätigkeit unterworfen wird. Dieſe erſte Geſtalt oder Art der juriſtiſchen Perſönlichkeit nennen wir die wirthſchaftliche. Aus Gründen, die in dem obigen Begriffe gegeben ſind, ſoll jede Aktiengeſellſchaft und jede Gegenſeitigkeitsgeſellſchaft eine ſolche juriſtiſche Perſönlichkeit ſein. Sie hat daher an ſich mit den Funktionen der Verwaltung nichts zu thun, doch kann ſie allerdings eine ſolche übernehmen (z. B. Eiſenbahnen). In dieſem Falle verbindet ſie die Natur der wirthſchaftlichen mit der der adminiſtrativen juriſtiſchen Perſönlichkeit.

Insofern nun die Einheit sich einen Zweck setzt, der seinem Wesen nach überhaupt der Verwaltung gehört, wird sie ein Organ der letzteren, ganz ohne Rücksicht auf ihre Mittel und ihren Umfang. In diesem Sinne nennen wir sie nun eine administrative (juristische) Persönlichkeit, und ihre Organe empfangen den Charakter und das Recht, dafür aber auch die Haftung öffentlicher Organe, soweit die Statuten eine ihrem Wesen nach öffentliche Funktion enthalten. Dahin gehören nun alle Körper der eigentlichen Selbstverwaltung, alle Vereine, und von den Gesellschaften diejenigen, welche einen öffentlichen Zweck durch ihre Mittel verfolgen.

Endlich gibt es eine dritte Art, welche dadurch entsteht, daß die juristische Persönlichkeit das Recht hat, als einzelne Persönlichkeit an der Verfassung Theil zu nehmen und daher in der Volksvertretung aufzutreten, diese Art nennen wir die staatlichen Persönlichkeiten; fast ausschließlich sind es die eigentlichen Selbstverwaltungskörper, um welche es sich dabei handelt, und ihr Recht auf diesen Antheil an der Vertretung ist meistens ein rein historisches. Ob es richtig oder nicht richtig sei, ein solches Recht zu geben, ist dann eine Frage der Politik; für uns genügt es, die Art als solche festzustellen.

Dieß sind die drei Arten der juristischen Persönlichkeit. Es ergeben sich daraus zwei nicht unwichtige Consequenzen.

Zuerst folgt, daß jede administrative und staatliche juristische Persönlichkeit zugleich eine wirthschaftliche ist, deren Körper aus Gütern und Leistungen mit rein privatrechtlichen Verhältnissen besteht, so daß das ganze Gebiet des Privatrechts der vertragsmäßigen Persönlichkeit auf jede derselben in so weit Anwendung findet, als es sich um das Verhältniß der Mitglieder zu diesen Gütern und Leistungen handelt. Es ist daher auch hier von einem Ausschließen der Begriffe und Rechtssätze der Universitas und Societas keine Rede, sondern nur davon, daß mit diesen Rechten das Wesen und das Recht jener Arten nicht erschöpft ist, sondern daß sie als juristische Persönlichkeit Träger zweier Rechtssphären sind, der privatrechtlichen und der öffentlichen, von denen wir nur die letztere zu behandeln haben.

Zweitens aber folgt, daß zwar jede juristische Persönlichkeit ein Verwaltungskörper, aber nicht umgekehrt jeder Verwaltungskörper eine juristische Persönlichkeit ist. Dieß wird sie erst dann, wenn sie auch das körperliche — materielle — Element der Persönlichkeit, das eigene wirthschaftliche Leben mit eigenem Gute hat. Diejenigen freien Verwaltungskörper, welche eines solchen entbehren (wie die Räthe in Kammern), sind daher keine juristischen Persönlichkeiten, sondern haben den Charakter von Organen, während die eigentlichen Selbstverwaltungs-

körper, Landſchaft, Gemeinden und Körperſchaft, nicht darum juriſtiſche Perſönlichkeiten ſind, weil ſie Vermögen beſitzen, ſondern weil ſie Funktionen haben, welche der Verwaltung angehören. Dieß nun wird in der weiteren Darſtellung des Rechts der freien Verwaltung wohl klarer werden.

Auch hier dürfen wir uns nicht auf die Kritik der Arten, wie ſie z. B. Beſeler aufſtellt, einlaſſen; es iſt klar, daß wenn man die juriſtiſche Perſönlichkeit mit der Corporation identificirt und dann nicht ſagt, was eine Corporation iſt, eine Eintheilung wenig Werth hat. Auch ſind dieſe Arten mehr zur Orientirung in dem ganzen Gebiete, als zur Entwicklung des Weſens der Sache beſtimmt. Das bei weitem Schwierigere iſt das Folgende.

c) Die Erhebung zur juriſtiſchen Perſönlichkeit.

Wenn wir nun auf dieſe Weiſe feſthalten, daß die Qualität der juriſtiſchen Perſönlichkeit im Unterſchiede von der vertragsmäßigen beſtimmte Vorausſetzungen und namentlich beſtimmte Rechtsfolgen hat, ſo iſt es allerdings nothwendig, den Akt zu beſtimmen, durch welchen dieſe Qualität der betreffenden Einheit gewonnen wird. Und dieß iſt keineswegs eine einfache Sache. Denn hier tritt zuerſt der tiefe Unterſchied zwiſchen den Selbſtverwaltungskörpern und dem Vereinsweſen in bedeutſamer Weiſe zu Tage.

1) Die Selbſtverwaltungskörper nämlich ſind Einheiten, welche nicht durch den freien Willen der Mitglieder, ſondern durch das natürliche Element der gegebenen Einheit entſtehen, und zwar deßhalb, weil dieſe Einheit vermöge ihrer Elemente, des Intereſſes oder des Beſitzes, an und für ſich beſtimmte Aufgaben der Verwaltung enthalten, die von den Mitgliedern zwar entwickelt oder vernachläſſigt, aber niemals weder geſchaffen noch beſeitigt werden können. Sowie daher die Einheit überhaupt da iſt, hat ſie auch Aufgaben der Verwaltung. Und indem ſie dieſe hat, iſt ſie vermöge derſelben auch nothwendig eine juriſtiſche Perſönlichkeit. Es ergibt ſich daher, daß die Anerkennung eines (eigentlichen) Selbſtverwaltungskörpers ſtets zugleich die Anerkennung der juriſtiſchen Perſönlichkeit enthält, ganz gleichgültig, ob dieſelbe formell ausgeſprochen iſt oder nicht. Jede Landſchaft, jede Gemeinde, jede Corporation iſt an und für ſich eine juriſtiſche Perſönlichkeit; wenn einige Geſetze dieß ſpeciell ausſprechen, ſo hat das juriſtiſch gar keinen Werth, ſo wenig als wenn ſie beſtimmen würden, daß jeder Menſch eine Perſon ſei. Höchſtens kann es bedeuten, daß dieſelben keine vertragsmäßigen, ſondern eben juriſtiſche Perſönlichkeiten ſind und als ſolche behandelt werden ſollen.

2) Ganz anders iſt dagegen das Verhältniß des Vereinsweſens,

und dieß Verhältniß iſt gar nicht zu erklären, ohne die beſtimmte Unterſcheidung zwiſchen der vertragsmäßigen und der juriſtiſchen Perſönlichkeit. Allerdings nun müſſen wir hier der Lehre vom Vereinsweſen etwas vorgreifen; doch muß uns die Lage der bisherigen Doctrin darin entſchuldigen. Uebrigens ſind die leitenden Grundſätze bis auf Einen Punkt ungemein einfach.

Die Grundlage dieſes Rechtsgebietes iſt die Unterſcheidung von Geſellſchaft und Verein im Vereinsweſen, deren weitere Entwicklung wir der Lehre vom Vereinsweſen vorbehalten.

Eine Geſellſchaft bedarf der juriſtiſchen Perſönlichkeit überhaupt nicht; ſie bedarf daher auch keines Aktes der Regierung, durch welche ſie zur juriſtiſchen Perſönlichkeit erhoben wird. Ein Verein dagegen muß ſeinem Weſen nach eine juriſtiſche Perſönlichkeit ſein. Während daher die Geſellſchaft vollſtändig gebildet iſt, ſobald die von dem Geſellſchaftsvertrage geſetzten Bedingungen erfüllt ſind, muß man für den Verein einen eigenen Akt der Regierung fordern, welcher die Anerkennung der juriſtiſchen Perſönlichkeit enthält. An ſich iſt es ganz gleichgültig, worin dieſer Akt beſteht, oder welche Form und welchen Inhalt die Geſetze für denſelben fordern. Es kann eine förmliche Erlaubniß, Beſtätigung, Genehmigung gefordert werden, und es kann beſtimmt ſein, daß die Anerkennung auch ſtillſchweigend geſchehe, indem die Regierung binnen einer gewiſſen Zeit auf die geſchehene Mittheilung der Bildung des Vereins ſich nicht äußert. Immer aber erſcheint die Erhebung zur juriſtiſchen Perſönlichkeit erſt durch und an dem Willen der Regierung, wie durch den bloßen Vertrag der Gemeinſchaft. Dieß bedarf an ſich keiner weiteren Erklärung.

Schwieriger wird die Frage nur dann, wenn man mit Recht fordert, daß jede Geſellſchaft die Verpflichtung habe, ihre Bildung der Regierung anzuzeigen. An ſich iſt es dabei klar, daß die geſchehene Anzeige ebenſowenig eine Erhebung zur juriſtiſchen Perſönlichkeit enthält, als etwa eine Mittheilung der Regierung, daß dieſe Anzeige geſchehen ſei. Allein da die Mittheilung, welche die wirkliche Erhebung zur juriſtiſchen Perſönlichkeit bei dem Vereine enthält, die gleiche Form mit jener Mittheilung aber die geſchehene Anzeige haben kann, und ſogar oft hat, ſo kann es allerdings zweifelhaft werden, ob darin eine Erhebung zur juriſtiſchen Perſönlichkeit liegt. Und es iſt klar, daß ſo lange wir auch in der Geſetzgebung keine feſte Unterſcheidung zwiſchen Geſellſchaft und Verein haben, und eben ſo einer beſtimmten Regel darüber entbehren, wann eine Einheit eine juriſtiſche Perſönlichkeit ſein muß, der rechtliche Erfolg der Mittheilung aber eine geſchehene Anzeige in Beziehung auf die Ertheilung der Qualität der juriſtiſchen Perſönlichkeit

bleiben muß. Dieß nun iſt namentlich in Deutſchland der Fall, wo jede Geſellſchaft verpflichtet iſt, ihre Entſtehung und ihre Statuten der Regierung mitzutheilen, und demgemäß dieſe Mittheilung beſtätigt wird.

Die Antwort auf die obige Frage iſt jedoch an ſich nicht ſehr einfach. Es iſt nothwendig, daß die Form der Mittheilung der Regierung eine verſchiedene ſei, je nachdem ſie die bloße geſchehene Anzeige conſtatirt, oder die Vereinigung zur juriſtiſchen Perſönlichkeit erhebt. Es ſollte Regel ſein, daß im erſten Falle die Erklärung der Regierung laute: „zur Kenntniß genommen;“ im zweiten Fall: „genehmigt“ oder „beſtätigt.“ Alsdann wäre kein Irrthum möglich. Es iſt ein Mangel, wenn man dieſe Unterſcheidung nicht macht. Die Geſetzgebungen Englands und Frankreichs ſind ſich in der Hauptſache darüber einig, in Deutſchland muß das von einem rationellen Uſus oder von einem umfaſſenden Vereinsgeſetz beſtimmt werden.

Ohne nun einer eingehenden Erörterung der Fragen, die hier entſtehen, vorgreifen zu wollen, glauben wir dennoch, daß es von Intereſſe ſein wird, den allgemeinen Standpunkt, den die Geſetzgebung der Hauptländer in dieſer Beziehung einnimmt, hier kurz charakteriſiren zu ſollen.

Zuerſt muß dabei bemerkt werden, daß, ſo weit uns bekannt iſt, nur Deutſchland eine eigene Literatur über Weſen und Recht der juriſtiſchen Perſönlichkeit beſitzt. Ferner gibt es, ſo viel uns bekannt iſt, in der ganzen Welt keine eigene Geſetzgebung über dieſelbe, weder über die Bedingungen unter denen ſie entſteht, noch über die Rechte, welche ſie hat, da die Rechte der juriſtiſchen Perſönlichkeit im gewöhnlichen Sinne vollkommen identiſch ſind mit denen der vertragsmäßigen Perſönlichkeit. Dennoch iſt namentlich in England und Frankreich das Geſetz ſehr klar, daß die juriſtiſche Perſönlichkeit etwas Anderes, ſpecifiſch von der vertragsmäßigen Verſchiedenes iſt, und in beiden Ländern hat man es ſich daher auch angelegen ſein laſſen, die Formen und Bedingungen feſtzuſtellen, unter denen aus einer Einheit eine juriſtiſche Perſönlichkeit wird. Hier iſt man wieder in Deutſchland ſehr unklar. Das Bild, das ſich auf dieſe Weiſe darbietet, iſt folgendes.

In England war es nie im Zweifel, daß es Jedem frei ſtehe, mit Andern eine Vereinigung einzugehen, und daß daher an ſich von einer Beſtätigung oder Genehmigung ſolcher Vereinigungen gar keine Rede ſein könne. Dagegen hielt man eben ſo feſt an dem Grundſatz, daß eine ſolche Vereinigung niemals eine öffentliche Gewalt gewinnen kann, wenn ſie nicht ausdrücklich dazu befugt ſei. Dieß nun galt ſo gut für die Selbſtverwaltungskörper als für das Vereinsweſen; denn die hiſtoriſchen Rechte der Gemeindeſelbſtändigkeit haben, weil es eben in England faſt keine Gemeinden, ſondern nur Verbände gibt (ſ. unten), dort einen andern Sinn als auf dem Continent. Aus dieſen Sätzen folgte für das engliſche Recht der Satz, der dieß Gebiet charakteriſirt: die Vereinsbildung im weiteſten Sinne des Wortes iſt vollkommen frei; ſo wie jedoch eine Vereinigung den Charakter und das Recht einer juriſtiſchen

Person annehmen will, so bedarf dieselbe einer Genehmigung von Seiten der Regierung. Nur besaß und besitzt aber England eben keine Regierung im Sinne des Continents, sondern sein großer Regierungsorganismus ist eben das Parlament als Träger der verordnenden Gewalt. Die Verordnungen des Parlaments haben nun die Form von Gesetzen; Verordnungen, die sich auf die Verhältnisse Einzelner beziehen, die private bills, umfassen daher auch die Genehmigung von juristischen Persönlichkeiten: oder diese Genehmigung erscheint in der Form eines Gesetzes. In England kann daher eine juristische Persönlichkeit nur durch ein Gesetz geschaffen werden; und dieser Akt der gesetzlichen Genehmigung einer juristischen Persönlichkeit heißt die Incorporation. Es giebt daher solche Einheiten, welche incorporated und welche non incorporated sind. Die rechtliche Bedeutung der auf diese Weise gesetzten Incorporation ergibt dann nun das eigentliche Wesen der juristischen Persönlichkeit. Durch die Incorporation empfängt nämlich die Einheit das Recht der Autonomie (s. unten), Verfügungen mit gültiger Kraft zu erlassen, so weit eben ihre Zwecke gehen; das sind die bye laws, von denen wir später zu reden haben werden. Eine nicht incorporirte Society, Association u. s. w. kann daher zwar Vorschriften geben, aber das Gericht hat sie als bloße vertragsmäßige Bestimmungen anzusehen. Das nun gilt sowohl von den Selbstverwaltungskörpern als von den Vereinen, und die Statuten der Gemeinden bedürfen daher eben so gut der Incorporation als die der Vereine, um öffentlich rechtliche Gültigkeit zu haben. So sind hier vertragsmäßige und juristische Persönlichkeiten in bestimmtester Weise geschieden.

An dieß Verhältniß hat sich nun die England eigenthümliche und höchst nachahmenswerthe Gestalt der Gesetzgebung über die ganze freie Verwaltung in Bezug auf die persönliche Form derselben angeschlossen. Zuerst bei den Selbstverwaltungskörpern, und seit der Bubbles Act auch bei den Gesellschaften und Vereinen, hat das englische Parlament die Nothwendigkeit erkannt, jene Incorporation als Erhebung zur juristischen Persönlichkeit mit öffentlichem Recht nicht mehr ganz von der zufälligen Auffassung des einzelnen Falles abhangen zu lassen, sondern gewisse allgemeine Grundsätze gesetzlich festzustellen, unter denen es selbst die Verleihung jenes Rechts bewilligen zu wollen erklärte, und zwar nach der englischen formellen Weise in dem Sinne, daß in allen den Fällen, in welchen eine Gemeinschaft die Erhebung der juristischen Persönlichkeit in Gemäßheit eines solchen Act of Parliament ansuche, die Grundsätze dieses bestimmten Gesetzes für die betreffende Art der Gemeinschaft überhaupt nun auch für die einzelne, durch die Incorporation genehmigte juristische Persönlichkeit gelten sollen. Solche Gesetze gibt es namentlich für die Gemeinden (1839) und für die Actiengesellschaften. Nun aber tritt hier wieder das strenge englische Princip der freien Verwaltung ein. Keine Gemeinschaft ist verpflichtet, sich „incorporiren" zu lassen; nur wenn sie juristische Persönlichkeit sein will, muß sie die Bestimmungen solcher Gesetze als maßgebend für sich anerkennen. Dieß geschieht durch den Ausdruck, daß sie „unter dem und dem Akt des Parliaments incorporirt worden sei" (z. B. incorporated under 19. 20 Victoria 10 u. s. w.). Da nun mit der einmaligen Incorporation der juristischen Persönlichkeit ein jus quaesitum auf die Bestimmungen der betreffenden

Parlamentsakte gewinnt, ſo ergibt ſich das eigenthümliche Verhältniß, daß wenn ſpätere Geſetzgebungen über die Rechtsverhältniſſe von Verwaltungskörpern, ſeien es Gemeinden oder Geſellſchaften oder Vereine, feſtgeſtellt werden, das Recht der einmal „incorporirten“ Gemeinſchaft dadurch nicht geändert werden kann, ſo daß ganz gleichartige Verwaltungskörper, namentlich Gemeinden und Vereine, ſehr verſchiedenes Recht haben können, je nach den Beſtimmungen der Akte, unter denen ſie incorporirt ſind. Es gibt daher in England nicht wie in Deutſchland und Frankreich ein einheitliches geltendes Recht für alle Verwaltungskörper, ſondern dieſelben haben nur das Recht, auch wenn ſie bereits unter einem frühern Geſetz incorporirt ſind, ſich unter dem neuen aufs neue incorporiren zu laſſen, wenn ſie Vortheil dabei finden. Beſteht keine ausdrückliche Vorſchrift, ſo bleiben ſie, wenn ſie wollen, unter ihrem früheren Recht. Nur ſo iſt es verſtändlich, wenn wir finden, daß es z. B. ganz verſchiedene Actiengeſellſchaften und Gemeindeverfaſſungen in England gibt, und bei den praktiſchen Verhältniſſen muß man daher dieſe Frage immer im Auge haben.

Frankreich. Das franzöſiſche Recht, auf allen Punkten und auch hier ein ſtreng einheitliches, iſt nun von dieſem engliſchen Rechtsſyſtem weſentlich verſchieden. Das franzöſiſche Recht unterſcheidet nämlich drei Arten der Erhebung zur juriſtiſchen Perſönlichkeit, die hier bekanntlich die personne civile heißt. Die erſte Art iſt die, welche durch das Geſetz gegeben iſt; dahin gehören, wenn wir es kurz ausdrücken ſollen, eben die Selbſtverwaltungskörper, Gemeinden, Kirchen, öffentliche Anſtalten (etablissements publics), ſelbſt die départements. Die zweite Art tritt da auf, wo eine förmliche Genehmigung oder Erhebung einer Association zur personne civile ſtattfindet. Das geſchieht da, wo der Zweck einer ſolchen Gemeinſchaft als ein öffentlicher vorkommt, das iſt als cause d'utilité publique ausgeſprochen wird, und zweitens bei den Sociétés anonymes — den Aktiengeſellſchaften. Die dritte Art iſt diejenige, in welcher die Qualität der juriſtiſchen Perſönlichkeit auch ohne Genehmigung in einzelnen Fällen gewonnen werden kann, was namentlich nach den Beſtimmungen des Code de commerce (art. 42 ff.) der Fall iſt. Dieß iſt nun an ſich klar. Nur iſt dabei das Recht der ſo gebildeten personne civile auf Einem Punkte ein weſentlich anderes als in England. Dieſelbe hat nämlich in Frankreich nicht das Recht der Verfügungen als bye laws, — es gibt eben keine Autonomie in Frankreich, ſondern an ihre Stelle iſt etwas anderes getreten, was wir unten genauer zu bezeichnen haben, und was den Charakter der freien Verwaltung Frankreichs eigentlich erſt bezeichnet. Uebrigens haben die Franzoſen eine ſehr beſtimmte Vorſtellung von dem Unterſchied zwiſchen der vertragsmäßigen und der juriſtiſchen Perſönlichkeit, und bei der Unſicherheit die darüber in Deutſchland herrſcht, erlauben wir, die intereſſante Stelle von M. Block hier anzuführen (Dict. d. l'Adm. v. personne civile): „Dans la personne civile, lors même qu'il s'agit d'une société, l'individu disparaît; la majorité fait la loi à la minorité, qui figure rarement comme unité indépendante. De plus, la personne civile n'agit pas par un mandataire, mais directement, personnellement par son organe naturel, prévu, désigné d'une manière générale et non pour un cas particulier.“ Das iſt

genau Dasjenige, was wir oben als Wesen der juristischen Persönlichkeit gegenüber der vertragsmäßigen bezeichnet haben; hätten die Franzosen das Recht der Autonomie, so würden wir hier gewiß die vollständige Lehre von der juristischen Persönlichkeit finden.

In Deutschland ist man sich nun über die Natur und Bedeutung der Erhebung zur juristischen Persönlichkeit aus Gründen nicht klar, welche in der Geschichte des Vereinswesens liegen. Wir werden in der Vereinslehre auf diesen Punkt zurückkommen. Da man nämlich das Wesen der juristischen Persönlichkeit nur auf dem Wege des Privatrechts bestimmen will und doch im Grunde fühlt, daß man der Erhebung zur juristischen Persönlichkeit doch der Regierung nicht entbehren kann, während man wieder zwischen einfacher Kenntnißnahme und Genehmigung nicht unterscheidet, so kommt man zu keinem Resultat. Im Allgemeinen scheint man sich darüber einig, daß die Selbstverwaltungskörper juristische Persönlichkeiten sind auch ohne spezielle Genehmigung; daß die Erwerbsgesellschaften auf Aktien nur durch Genehmigung zu Stande kommen; daß die Vereine irgend einer Erklärung der Regierung, bei der man sich nicht klar ist, ob sie Erlaubniß, Kenntnißnahme oder Genehmigung ist, bedürfen; und daß andere Gesellschaften sie nicht nöthig haben. Die Theorie des öffentlichen Rechts übergeht meist geradezu die Frage, und nimmt den Begriff der juristischen Person als einen ohnehin abgemachten an; Gesetze bestehen gar keine, so weit es sich um ein gemeinsames Verhältniß zwischen Selbstverwaltung und Vereinswesen handelt. Hier ist also noch Alles zu schaffen. Als ein Beispiel der Unklarheit führen wir das österreichische bürgerliche Gesetzbuch auf. Darnach haben „erlaubte Gesellschaften im Verhältnisse zu andern in der Regel gleiche Rechte mit einzelnen Personen" (§. 26). Erlaubte Gesellschaften sind solche, welche nicht verboten sind — unerlaubte sind aber auch solche, „welche offenbar (?) der Sicherheit" u. s. w. widerstreiten. Wer entscheidet darüber? Wir werden es im Vereinsrecht sehen. Allein es ist schon falsch, daß die „erlaubten Gesellschaften" gleiche Rechte mit Einzelnen genießen; gewisse Rechte, Erbrecht u. s. w., finden auf sie nicht die volle Anwendung. Was aber sind sie, wenn sie nicht in die „Regel" fallen? Und wer entscheidet, ob die einzelne erlaubte Gesellschaft zur Regel oder zur Ausnahme gehört? — Wir müssen einfach sagen: Gesellschaften fallen dann unter die „Regel," wenn die Regierung sie anerkennt; wenn nicht, sind sie keine juristischen, sondern vertragsmäßige Persönlichkeiten. Der unbestimmte Begriff der „moralischen" Person ist hier glücklich vermieden; der klare Begriff der juristischen Persönlichkeit ist nicht entwickelt. In diesem Verhältniß stehen so ziemlich alle Gesetzgebungen Deutschlands. Hier kann erst eine selbständige Lehre vom Vereinswesen endgültige Entscheidung bringen.

3. Das Rechtssystem der freien Verwaltung.

Elemente desselben.

Steht es nun auf diese Weise fest, daß wir die juristische Persönlichkeit als die persönliche Form der freien Verwaltung im weitesten

Sinne, alſo zugleich die Selbſtverwaltung und das Vereinsweſen umfaſſend, anerkennen, ſo iſt es klar, daß die Entwicklung des Syſtems des Rechts dieſer freien Verwaltung entſteht, indem wir die einzelnen Grundverhältniſſe dieſer Perſönlichkeit als ſelbſtändige Träger von Rechtsverhältniſſen betrachten. Das Syſtem der Lebensverhältniſſe der juriſtiſchen Perſönlichkeit iſt das Syſtem ſeiner Rechtsverhältniſſe.

Dieß Syſtem ſelbſt iſt nun darum einfach, weil es ſelbſt nichts als die weitere Entwicklung des Begriffes und Inhaltes der Perſönlichkeit ſelber iſt.

Die juriſtiſche Perſönlichkeit iſt nämlich zuerſt nicht eine einfache Perſon, ſondern ein Organismus. Dieſer Organismus beruht darauf, daß die großen Funktionen des Lebens durch einzelne beſtimmte Organe vollzogen werden, und daß daher die Lebensthätigkeiten, um den Ausdruck zu gebrauchen, der ganzen Perſönlichkeit erſt durch das Zuſammenwirken dieſer Organe faktiſch und auch rechtlich zu Stande kommen.

Dieſe Organe ſind wie ſchon bemerkt, abſolute, das iſt in jeder juriſtiſchen Perſönlichkeit vorhandene und dieſelbe erſt erfüllende. Sie ſind das Oberhaupt, die beſchließende und die vollziehende Gewalt. Dieß Verhältniß, in welchem ſie zu einander ſtehen, und gemeinſam das Leben dieſer Perſönlichkeit bilden, nennen wir die Verfaſſung, und die juriſtiſche Formulirung und Anerkennung dieſes Verhältniſſes das Verfaſſungsrecht.

Jede juriſtiſche Perſönlichkeit hat daher eine eigene Verfaſſung und ein eigenes Verfaſſungsrecht.

Indem nun dieſe Organe ihre Thätigkeit auf die beſtimmten Objekte oder Zwecke der juriſtiſchen Perſönlichkeit richten, entſteht das, was wir die Verwaltung derſelben nennen. Werden die Normen, nach welchen dieſe Verwaltung vor ſich geht, gleichfalls rechtlich geordnet, ſo entſteht der Begriff und Inhalt des Verwaltungsrechts. Jede juriſtiſche Perſönlichkeit beſitzt daher auch ihr Verwaltungsrecht.

Nun aber iſt die juriſtiſche Perſönlichkeit, die zur perſönlichen Organiſation und Thätigkeit erhobene freie Verwaltung, zwar einerſeits ſelbſtändig, aber ſie iſt auch zugleich, wie wir geſehen, ein Organ der vollziehenden Gewalt des Staats; ihre Verwaltung iſt daher offenbar, obwohl ihr formell angehörig, dennoch der Sache nach ein Theil der Organiſation, und ihre Verwaltung, obwohl Verwaltung des eigenen Zweckes, doch zugleich auch ein Theil der Verwaltung des Staats. Die juriſtiſche Perſönlichkeit hat daher in Verfaſſung und Verwaltung ein doppeltes Verhältniß, und mithin auch ein doppeltes Rechtsleben. Einerſeits iſt ſie ſelbſtändig als Perſönlichkeit, andrerſeits iſt ſie ein Glied der Staatsgemeinſchaft. Demgemäß nennen wir nun das Recht,

welches die organiſchen Verhältniſſe zwiſchen ihr als Einheit und den einzelnen Organen und Perſönlichkeiten feſtſtellt, am beſten das innere Recht der juriſtiſchen Perſönlichkeit; das Recht dagegen, welches das Verhältniß dieſer Einheit zum Staate beſtimmt, das ſtaatliche Recht derſelben. Und ſo werden wir jetzt das einfache und naturgemäße Syſtem des Rechts der juriſtiſchen Perſönlichkeit dahin beſtimmen, daß daſſelbe in das innere und ſtaatliche Verfaſſungsrecht, und das innere und ſtaatliche Verwaltungsrecht derſelben zerfällt. Die beiden letzteren Gebiete nennen wir nun mit dem bekannten Namen die Autonomie und die Oberaufſicht. Und dieß nun ſind die Elemente des Rechts aller juriſtiſchen Perſönlichkeit; mit ihnen gehören die letzteren der Verwaltungslehre, während das Privatrecht von der juriſtiſchen Perſönlichkeit nur das Gebiet derjenigen Rechte behandelt, welche aus dem Willen und der Thätigkeit derſelben für die Einzelnen entſpringt, inſofern ſie dieſer Perſönlichkeit gegenüber als ganz ſelbſtändige Rechtsſubjekte betrachtet werden.

Es iſt nun endlich klar, daß ſowohl die Formen der Verfaſſung als der Inhalt des Verwaltungsrechts ſehr verſchieden ſind für die Selbſtverwaltung und das Vereinsweſen, und für jede Art derſelben wieder im Beſondern. Hier nun handelt es ſich um das, was allen dieſen Formen gemeinſam iſt. Der beſondere Theil hat dann die Aufgabe nachzuweiſen, wie dieſe allgemeinen Elemente wieder bei jedem Gebiete ihre beſondere Geſtalt annehmen.

Wenn es nöthig wäre, den Unterſchied der bisherigen Behandlung der Frage nach der juriſtiſchen Perſönlichkeit von der vorliegenden noch weiter zu verfolgen, ſo wäre dafür im Obigen wohl die Grundlage gegeben. Es zeigt ſich aber auf den erſten Blick, daß wir nicht eben glauben, die bisherige Behandlung ſei überflüſſig oder unrichtig, ſondern nur, daß ſie nicht ausreicht, um das Weſen und Recht der juriſtiſchen Perſönlichkeit zu erſchöpfen. In der That hat bisher die privatrechtliche Auffaſſung die verwaltungsrechtliche beherrſcht; nun wird ſich die Sache umkehren und die verwaltungsrechtliche die privatrechtliche beherrſchen; keine aber wird die andere als überflüſſig erſcheinen laſſen.

A. Das Verfaſſungsrecht der freien Verwaltungskörper.

I. Das innere Verfaſſungsrecht derſelben.

Die Verfaſſung der juriſtiſchen Perſönlichkeit in ihrem wahren Verhältniß zum Geſammtleben aufgefaßt, iſt nun dem Obigen zu Folge die Organiſation desjenigen Theiles der vollziehenden Gewalt, welche durch die freien Verwaltungskörper ausgeübt wird.

Iſt das der Fall, ſo ergibt ſich, daß dieſe Verfaſſung zunächſt dieſelben Kategorien enthalten muß, welche für den Staat ſelbſt gelten, dem ſie angehören. Das Verhältniß dieſer Kategorien zu einander bildet dann das innere Verfaſſungsrecht.

Dieſe Kategorien nun ſind: der Einzelne als Mitglied der Einheit, die Organe der Einheit, und das Verhältniß der Einheit gegen Dritte.

In Beziehung auf den erſten Punkt wird der Körper der juriſtiſchen Perſönlichkeit feſtgeſtellt durch diejenigen Beſtimmungen, vermöge deren das Einzelne derſelben angehört, und die allerdings bei der Selbſtverwaltung und dem Vereinsweſen ſehr verſchieden ſind. Das Weſen der Freiheit dieſer Körper fordert dann eine beſtimmte Ordnung über den Antheil, den jedes Mitglied dieſes Körpers an der Bildung des gemeinſamen Willens hat; dieſen Antheil bezeichnen wir als Wahlrecht und Stimmrecht. Die rechtliche Feſtſtellung dieſer Punkte bildet die Grundlage des Verfaſſungsrechts der juriſtiſchen Perſönlichkeit.

In Beziehung auf den zweiten Punkt müſſen die drei großen Kategorien, Oberhaupt, beſchließende und vollziehende Gewalt unterſchieden, oder doch unterſcheidbar ſein. So wie ſie das ſind, beſtimmt das Verfaſſungsrecht drei Dinge. Erſtlich beſtimmt es die Funktionen jedes Organes für ſich, zweitens das Verhältniß derſelben zu einander, und die Grenzen ihrer gegenſeitigen Berechtigung und drittens die Bedingungen, unter denen durch das Zuſammenwirken aller drei Faktoren der weſentliche Wille und die That der juriſtiſchen Perſönlichkeit zur Geltung gelangen. Auch dieß iſt nun je nach der Art der freien Verwaltungskörper ſehr verſchieden; aber vorhanden müſſen dieſe Gebiete des Verfaſſungsrechts ſein, und wo ſie nicht ausdrücklich entwickelt ſind, müſſen ſie durch die Rechtswiſſenſchaft entwickelt werden. Ferner iſt es leicht verſtändlich, daß erſt auf der Klarheit dieſer Unterſcheidung das wahre innere Rechtsleben jener Körper beruht, und daß die juriſtiſchen Perſönlichkeiten in dem Grade höher entwickelt ſind, in welchem dieſe Selbſtändigkeit in Funktion und Recht klarer hinaustritt, während es den ſpecifiſchen Charakter der untergeordneten Formationen derſelben bildet, wenn ſie in unklarer Weiſe in einander übergehen. Allein eben deßwegen geht die Entwicklung der freien Verwaltung dahin, dieſe Scheidung immer klarer und feſter zu machen, und wir werden unten Gelegenheit haben zu ſehen, wie das allmählig in allen einzelnen Theilen der freien Verwaltung mehr und mehr geſchieht. Allerdings muß hier das verfaſſungsmäßige Staatsrecht voraufgehen; wir haben verſucht, daſſelbe genauer darzulegen; das Folgende hat dieſelbe Aufgabe für die freie Verwaltung.

II. Das ſtaatliche Verfaſſungsrecht der juriſtiſchen Perſönlichkeit.

Das ſtaatliche Verfaſſungsrecht der juriſtiſchen Perſönlichkeit entſteht nun, indem die eben angegebenen verfaſſungsmäßigen Rechte als Gegenſtand des Willens des Angehörigen der freien Verwaltungskörper geſetzt werden. Sein Inhalt iſt die Beantwortung der Frage, ob und wie weit ſich die juriſtiſchen Perſönlichkeiten ihre Verfaſſung ſelbſt geben können oder nicht?

Hier nun erſcheint wieder der weſentliche Unterſchied zwiſchen der vertragsmäßigen und der juriſtiſchen Perſönlichkeit. Es iſt durchaus naturgemäß, daß die erſtere vollkommen und ausſchließlich berechtigt iſt, ſich jede Verfaſſung zu geben, und die gegebene einfach durch die Abſtimmung ihrer Mitglieder zu ändern, wie ſie will. Sie iſt ein Vertrag, und über den Vertrag hat die Regierung nichts zu beſtimmen.

Die juriſtiſche Perſönlichkeit iſt dagegen zugleich ein Organ der Verwaltung. Ihre Verfaſſung, als ein Theil der Organiſation der vollziehenden Gewalt iſt daher *nicht* mehr ihre alleinige Sache. Die Beſtimmung über dieſelbe, und zwar nach allen Seiten hin, kann daher nicht der einſeitigen Willensbeſtimmung der Verwaltungskörper überlaſſen bleiben, ſondern muß unter Mitwirkung des Willens der Regierung, der ſie in ihrer Thätigkeit angehören, geſchehen. Das iſt das *Princip* ihres ſtaatlichen Verfaſſungsrechts.

Die *Form* nun, in welcher der Staat ſeine Theilnahme an der auf dieſe Verfaſſung bezüglichen Beſchlüſſen jener Körper ausübt, iſt eine doppelte. Sie kann erſtlich als förmliche Geſetzgebung auftreten (Gemeindegeſetz, Vereinsgeſetz u. ſ. w.), dann aber bezieht ſie ſich nur auf die Grundzüge der Verfaſſung, und wird ſtets nur aus hiſtoriſchen Motiven erſcheinen, die wir ſpäter darlegen werden. Iſt aber einmal die Verfaſſung gegeben, ſo tritt ſie auf als *Beſtätigung und Genehmigung der einzelnen Akte*, welche ſich auf die Verfaſſung dieſer Körper beziehen. Und hier iſt es, wo es ſich um die *Gränze* dieſer Genehmigung oder Beſtätigung als dem Inhalt des eigentlichen ſtaatlichen Verfaſſungsrechts dieſer Körper handelt.

Dieſe Gränze, oder dieſer Inhalt des ſtaatlichen Rechts auf Theilnahme an der Verfaſſungsbildung der juriſtiſchen Perſönlichkeit muß man nun, gleich viel, um welche Art derſelben es ſich handelt, vor allen Dingen nicht als ein einfaches Recht betrachten. Dieſelbe iſt vielmehr eine weſentlich verſchiedene je nach der verfaſſungsmäßigen Funktion, auf welche ſie ſich bezieht.

Was zuerſt die Verfaſſung *im Ganzen* betrifft, ſo müſſen wir für die autonome Aenderung derſelben allerdings *die Beſtätigung*

von Seiten des Staats fordern. Und zwar deßhalb, weil dieſe Verfaſſung im Ganzen eben den Verwaltungskörper zu einem Organ der vollziehenden Gewalt macht, und daher die Harmonie zwiſchen beiden nur durch das Zuſammenwirken beider Faktoren geſichert werden kann.

Die Beſtimmung der Competenz der einzelnen Organe innerhalb der Staatsverwaltungskörper kann dagegen ohne Beſtätigung geſchehen, ſo weit dieſelben der Vollziehungsgewalt der letzteren angehören; die Aenderung der Competenz der beſchließenden Organe dagegen bedarf wieder der Beſtätigung, da dieſe den Willen der vollziehenden Gewalt für den Verwaltungskörper vertreten, und daher als Glieder des großen Organismus derſelben angeſehen werden müſſen.

Die Wahl der Perſonen dagegen, welchen der freie Verwaltungskörper ſeine Aufgaben anvertraut, kann der Beſtätigung nicht unterliegen, gleichviel von welchen Organen es ſich dabei handelt. Wo die Wahl nicht vollkommen frei iſt, iſt die wahre Selbſtändigkeit der Verwaltungskörper gebrochen; denn in den Perſonen, welche die Gemeinſchaft wählt, erſcheint die Perſönlichkeit der letzteren im Allgemeinen, und die Individualität derſelben im Beſondern. Die freie Wahl iſt daher von je das Kriterium der Freiheit der Verwaltungskörper geweſen, die weder durch die freieſte Verfaſſung noch durch die ausgedehnteſte Competenz erſetzt werden kann. Es iſt beſſer, die unvollkommenſte Verfaſſung mit freier Wahl ohne Beſtätigung, als die vollkommenſte mit unfreier Wahl. Jede Beſtätigung nimmt dem freien Verwaltungskörper ſeinen wahren Charakter; ſie ſelbſt aber iſt ſtets entweder der Ausdruck des mangelnden Syſtems der Oberaufſicht, oder aber des Verſuches, die freie Verwaltung als ſolche zu beſeitigen. Im erſten Falle wird daher die freie Wahl allmählig und in dem Grade mehr an ihre Stelle treten, je klarer ſich das Syſtem der oberaufſehenden Gewalt entwickelt; im zweiten Falle wird die Regierung bei der bloßen Beſtätigung nicht ſtehen bleiben, ſondern zur direkten Einſetzung der Organe übergehen, wie in Frankreich bei den Gemeinden. Wo dieß geſchieht, iſt dann das Weſen der freien Verwaltung ſelbſt gebrochen, und das Beſchlußrecht ſinkt zur bloßen Funktion der Berathung herab; der Schwerpunkt der freien Verwaltung fällt aus den Verwaltungskörpern in die Vertretungen (ſ. unten) und ſtatt der Sache ſelbſt erſcheint nur noch der faſt inhaltslos gewordene Name derſelben.

Dagegen müſſen wir allerdings anerkennen, daß die Regierung das Recht hat, die Anerkennung der geſchehenen Wahl zu verweigern, wenn ſie nachweiſen kann, daß in derſelben eine öffentliche Gefahr liegt. Dieß iſt jedoch ſchon ein Theil der oberaufſehenden Gewalt, von der wir unten reden werden.

Das ist nun das erste Element des freien Verwaltungsrechts. Es ist im Grunde einfach. Schwieriger ist das zweite, das nicht ohne eingreifende Entwicklung seiner Elemente dargelegt werden kann. Das ist das Recht der freien Verwaltung.

Die Unklarheit des Begriffes der Autonomie einerseits und der historisch begründete Gegensatz zwischen der freien und der amtlichen Verwaltung hat es veranlaßt, daß man auch wohl das Recht auf eigene Bildung der Verfassung als Autonomie bezeichnet hat. Es wäre sehr zu empfehlen, gerade hier mit strenger Auswahl der Worte vorzugehen. Die Autonomie hat mit der Verfassung der Verwaltungskörper gar nichts zu thun, wenn man nicht das Recht des Vorschlages von neuen Bestimmungen oder das Wahlrecht als Autonomie bezeichnen will. Man muß, will man zu festen Begriffen und zu klarer Terminologie gelangen, die Autonomie nur auf das Verwaltungsrecht beziehen. Und hier allein ist sie wichtig genug, ohne daß man sie erst auszudehnen brauchte.

B. Das Verwaltungsrecht der freien Verwaltungskörper.

I. Begriff. Die Competenz und ihr Recht. Unterschied von der Rechtsfähigkeit.

Das Verwaltungsrecht der freien Verwaltungskörper ist nun auf derselben Grundlage aufzufassen, wie das Verfassungsrecht. Es ist wahr, daß jede persönliche Form der Gemeinschaft den Begriff und das Recht der Verwaltung im allgemeinsten Sinne zuläßt; allein das Verwaltungsrecht im eigentlichen Sinne des Wortes existirt bei der bloßen Gesellschaft nicht, sondern ist ein specifischer Begriff der Verwaltungskörper.

Wie nämlich die juristische Persönlichkeit an sich, so ist auch die wirkliche Thätigkeit derselben ein Theil und Gebiet nicht eben bloß der freien Selbstbestimmung der Persönlichkeiten, die ihr angehören, sondern ein Theil der Verwaltung. Und die geltenden Bestimmungen für diese Verwaltung, mögen sie zunächst entstanden sein wie sie wollen, sind daher ein *Theil des Verwaltungsrechts*. Von diesem Grundbegriffe muß für das folgende ausgegangen werden.

Es ergeben sich nämlich daraus drei entscheidende Punkte für das ganze Gebiet der freien Verwaltung. Wir bezeichnen sie als das *Competenzrecht*, die *Autonomie* und die *Oberaufsicht* der Verwaltungskörper. Diese drei Grundbegriffe haben zwar verschiedene Gestalt und verschiedenen Umfang je nach der Natur der betreffenden Körper, aber ihrem Wesen nach sind sie für *alle gleich*. Und die leitenden Grundsätze dafür sind folgende.

Der Begriff der Competenz zunächſt entſteht, indem jeder Verwaltungskörper auch bei freieſter Selbſtbeſtimmung dennoch als ein beſtimmtes Organ der vollziehenden Gewalt geſetzt wird. Ein ſolches Organ kann nun überhaupt nicht gedacht werden, ohne eine Beſtimmung der Gränze ſeiner Aufgabe innerhalb des Gebietes der Verwaltung überhaupt; und dieſe Beſtimmung bildet die Competenz des Verwaltungskörpers. Dieſer Begriff iſt an ſich ſehr einfach. Es iſt daher auch ganz natürlich, daß bei dem Akte, welche die Einigung Mehrerer zu einer juriſtiſchen Perſönlichkeit erhebt, zugleich dieſe Competenz derſelben durch Beſtimmung desjenigen örtlichen oder ſachlichen Gebietes der Verwaltung feſtgeſtellt werde, für welche dieſe juriſtiſche Perſönlichkeit vermöge ihrer verfaſſungsmäßigen Organe als Vollzugsorgane der Verwaltung gelten ſoll. Und in den meiſten Fällen geſchieht das auch ausdrücklich. Wo das geſchehen iſt, iſt die Sache ſehr einfach. Allein hier entſtehen zwei Fragen, welche den erſten Inhalt dieſes Competenzrechtes bilden.

Zuerſt muß man ſich einig ſein, was in dem Falle entſcheidet, wo dieſe Competenz zweifelhaft wird? Die Antwort iſt einfach. Der Wortlaut kann entſcheiden, wenn er hinreichend beſtimmt iſt. Iſt es das nicht, ſo muß man die Interpretation durch das Weſen des Zweckes vornehmen, und die Competenz durch die Natur deſſelben ausdehnen und beſchränken. Dieß ſcheint einfach. Die zweite Frage iſt aber die, ob eine juriſtiſche Perſönlichkeit zu nichts anderem fähig, und mithin auch zu nichts anderem berechtigt iſt als zu dem, was in ihrer Competenz enthalten iſt. Dieſe Frage iſt nun ſowohl in wirthſchaftlicher als in politiſcher Beziehung in hohem Grade bedeutend, und bedarf einer beſtimmten Antwort. Dieſelbe liegt aber in dem Weſen der juriſtiſchen Perſönlichkeit ſelber.

Da dieſelbe nämlich principiell als Organ der Verwaltung daſteht, welche wieder grundſätzlich in breiter beſtimmte Competenzen eingetheilt iſt, ſo folgt, daß im Gebiete des öffentlichen Rechts im weiteſten Sinne des Wortes kein Verwaltungskörper zu etwas competent iſt, was über die örtlichen und ſachlichen Gränzen ſeiner Aufgabe hinausgeht. Thut oder beſchließt er etwas, was darüber hinaus geht, ſo iſt derſelbe wie jeder Akt eines incompetenten Organes nicht bloß an und für ſich unrichtig, ſondern man muß ein ſolches Ueberſchreiten der Competenz ſogar als eine Gefährdung des organiſchen Zuſammenwirkens der Verwaltung anſehen, und kann in dieſem Falle ſogar bis zur Ordnungsſtrafe vorgehen, wie es andrerſeits kein Zweifel iſt, daß der Verwaltungskörper durch ſolche Zwangsmaßregeln zur Erfüllung der in ſeiner Competenz liegenden Aufgabe angehalten werden kann und ſoll. Andrerſeits iſt die juriſtiſche Perſönlichkeit zugleich Einzelnperſönlichkeit.

Insofern sie als solche erscheint, hat sie überhaupt gar keine Competenz; der Begriff derselben ist auf sie so wenig anwendbar als auf jeden andern Einzelnen. Eben deßhalb ist sie in Beziehung auf alle privatrechtlichen Verhältnisse zu allem fähig und berechtigt, wozu jeder Einzelne berechtigt ist, ganz gleichgültig dagegen, ob ihr eine Competenz vorgeschrieben ist. Darüber ist wohl kein Zweifel. Fraglich kann die Sache nur in dem Falle erscheinen, wenn eben einzelne privatrechtliche Bestimmungen ausdrücklich als ihre Competenz in der Erhebung zur juristischen Persönlichkeit, beziehungsweise in ihren Statuten angegeben sind. In diesem Falle nun muß einfach der rechtliche Begriff und Inhalt der Rechtsfähigkeit von dem der Competenz und ihres Rechts geschieden werden. Die Competenz ist hier nämlich nicht etwa die Rechtsfähigkeit überhaupt, sondern das Recht auf die Stellung und Rechtsmittel der vollziehenden Gewalt. Jede juristische Persönlichkeit ist daher zu jedem privatrechtlichen Akt auch im obigen Falle fähig, aber sie erscheint als Vollzugsgewalt nur für diejenigen wirthschaftlichen Verhältnisse, für welche sie ausdrücklich als juristische Persönlichkeit erklärt worden ist; für alle übrigen hat sie den Charakter einer Societät. Das ist unter Umständen von großer juristischer Bedeutung; namentlich bei der Frage nach dem Erwerb von Grundbesitz und nach der Haftung der Contrahenten. Es ist gar kein Zweifel, daß jede Gesellschaft fähig ist, Grundbesitz zu erwerben; liegt nun aber ein solcher Erwerb außerhalb des anerkannten Zweckes der juristischen Person, so kann sie ihn auch erwerben, ist aber in Beziehung auf denselben nicht mehr ein Verwaltungskörper, sondern eine Gesellschaft — wie z. B. wenn eine Eisenbahn eine Fabrik kauft; in diesem Falle hat sie wohl über die Bahn, nicht aber über die Fabrik polizeiliche Rechte und Pflichten. Es ist leicht, dieß weiter auszuführen. Steht nun das fest, so ist auch der Inhalt der Autonomie und Oberaufsicht im Ganzen klar. Beide sind dann nicht mehr Rechtsverhältnisse der juristischen Persönlichkeit und ihrer Verwaltung überhaupt, sondern die Autonomie ist die Selbstbestimmung innerhalb, nicht der Rechtsfähigkeit, sondern der Competenz, nnd die Oberaufsicht nicht die Thätigkeit der Regierung über das Verhalten der juristischen Person überhaupt, sondern über ihr Verhalten zu ihrer Competenz. Und davon geht das Folgende aus.

II. Die Autonomie.

Begriff derselben.

Wenig Begriffe sind so unbestimmt und vieldeutig, wie die der Autonomie und Oberaufsicht; sie sind weder von den Gesetzgebungen

mit bestimmten Rechten, noch von der Wissenschaft mit bestimmten Definitionen versehen. Es wird nun aber, denken wir, nicht schwer sein, zunächst den Begriff der Autonomie auf Grundlage der obigen Entwicklung festzustellen.

Zuerst ist es klar, daß die Autonomie nicht etwa das Recht ist, überhaupt selbständige Beschlüsse zu fassen und eben so wenig das Recht, gültige Beschlüsse über alle möglichen Dinge aufzustellen. Im ersten Sinne wäre sie nichts als ein anderes Wort für persönliche Selbständigkeit und Selbstbestimmung; im zweiten Sinne wäre sie eben gesetzgebende Gewalt des Staats. „Autonomie" bedeutet daher offenbar von vorn herein das Recht, bestimmte Beschlüsse *anstatt der Staatsgewalt*, und diese mit dem *Rechte* des Willens der Staatsgewalt, zu fassen. Es kommt nur darauf an, zu bestimmen, *welche* Beschlüsse auf diese Weise in das Gebiet der Autonomie fallen. Das aber liegt im Wesen der juristischen Persönlichkeit.

Die juristische Persönlichkeit ist nämlich ein Organ der vollziehenden Gewalt. Die Beschlüsse der vollziehenden Gewalt sind Verordnungen und Verfügungen, mit ihrer Verwirklichung durch Zwang. Die Autonomie ist daher das Recht, vermöge der verfassungsmäßigen Organe der juristischen Persönlichkeit *Verordnungen und Verfügungen innerhalb der Competenz derselben* zu erlassen und dieselben durch die *eigenen Organe zu verwirklichen*, während die Oberaufsicht die Gesammtheit von rechtlichen Bestimmungen enthält, vermöge deren die Uebereinstimmung dieser Autonomie mit den Rechten und Aufgaben der Regierung und Staatsverwaltung hergestellt wird.

Es ist daher keinem Zweifel unterworfen, daß *jeder* Verwaltungskörper seine Autonomie hat. Dasselbe ist nun im Einzelnen sehr verschieden; im Wesentlichen aber ist sie dieselbe; und die Anwendung derselben auf die organischen Elemente der juristischen Persönlichkeit ergibt das, was wir das *System der Autonomie* nennen.

Der oben dargestellte Begriff der Autonomie ist nun zugleich die beste Erklärung und einfachste Kritik für den Standpunkt der Behandlung der Autonomie in der Wissenschaft.

England hat eigentlich nirgends theoretisch den Begriff der Autonomie entwickelt, weil sein praktisches Leben dasselbe nie recht nöthig gehabt hat. Die Autonomie gerade in unserem genau begränzten Sinne ist eben das Lebensprincip der englischen Verwaltung. Weil England nie eine von der Volksvertretung unabhängige Gesetzgebung hatte, so kam es nie in die Lage, das Recht des Volkes auf eine verfassungsmäßige Gesetzgebung im Namen der Autonomie erst fordern zu müssen; und da es von jeher die freie Verwaltung anerkannt sah, hat es nie den Begriff der Autonomie nöthig gehabt, um diese freie Ver-

waltung im Namen derſelben erſt zu fordern. Eben ſo hat England trotz ſeiner muſterhaft ausgebildeten Autonomie nie daran gedacht, ſie mit dem Recht auf Geſetzgebung zu verwechſeln, da es dem im Parlament ſich ſeine Geſetze gebenden Volke nie in den Sinn kam, daß der Wille eines Verwaltungskörpers gegenüber dem Geſetze je berechtigt ſein könne. So iſt es gekommen, daß England die größte und ausgebildetſte Autonomie Europas beſitzt, und gerade deßhalb am wenigſten von ihr redet. Ich wüßte keinen Schriftſteller, der ſie je unterſucht hätte.

In Frankreich iſt beinahe daſſelbe, aber aus direkt entgegengeſetzten Gründen der Fall. Wir haben immer darauf hingewieſen, wie in Frankreich die Einheit in ihrer Entwicklung die Theile beherrſcht, ja geradezu abſorbirt. Wann daher Frankreich eine Verfaſſung hat, ſo hat es ſtets eine Verfaſſung des Ganzen, in welcher an eine Selbſtändigkeit der Theile nicht gedacht wird; und wird es unfrei, ſo iſt es eine Unfreiheit des ganzen Staats, die in der Selbſtändigkeit und Freiheit der Theile daher auch kein Gegengewicht findet. Frankreichs ganze Entwicklung hat, wie wir früher ſchon geſehen, die Verwaltung zu einer ſtreng centralen Einheit gemacht; es iſt vermöge ſeiner bisherigen Geſchichte unfähig, einen ſelbſtändigen Willen eines Theiles innerhalb des Ganzen anzuerkennen. Es iſt daher eigenthümlich, anzuſchauen, wie die Idee der freien Verfaſſung ihm immer aufs neue den Gedanken der Autonomie entſtehen läßt, während die ſtrenge Einheit für Verwaltung ihn immer wieder verflüchtigt. Die franzöſiſche Literatur redet daher viel von Autonomie, am meiſten wenn die Verfaſſung ſelbſt gefährdet erſcheint; aber ſie unterſucht ſie nicht, weil ſie keinen Körper hat, der ihr Träger und Vertreter ſein könnte. Die genauere Darſtellung der Selbſtverwaltung und des Vereinsweſens in Frankreich wird dieß im Einzelnen nachweiſen.

Deutſchland iſt daher die eigentliche Heimath des Begriffes und Rechts der Autonomie; aber freilich iſt man ſich über die wahre Bedeutung derſelben um ſo weniger klar geworden, je weniger man einen feſten Begriff der Verwaltung hatte. Es darf uns daher hier wohl genügen, die deutſche Auffaſſung der Sache kurz zu charakteriſiren. Zu dem Ende muß man zwei große Perioden unterſcheiden. Die erſte iſt die des deutſchen Reiches. Im deutſchen Reiche bedeutet die Autonomie im Großen und Ganzen das Maß, in welchem die einzelnen Reichsſtände ſowohl die Geſetzgebung als die Verwaltung des deutſchen Reiches an ſich geriſſen hatten. Die Autonomie der Reichsſtände war in der That die juriſtiſche Formulirung der Auffaſſung der deutſchen Reichseinheit. Als nun nach dem weſtphäliſchen Frieden die größeren Territorien zu faktiſch ſelbſtändigen ſtaatlichen Körpern wurden, und die Reichsgeſetzgebung verſchwand, da ließ ſich auch auf dieſe Staaten der Begriff und das Recht der Autonomie nicht recht mehr anwenden. Sie hatten eben keine „Autonomie," ſondern ſie waren Staaten. Neben ihnen beſtanden nun die kleinen Reichsſtände fort, die formell daſſelbe Recht hatten, bei denen aber die Anwendung der Begriffe von Geſetzgebung und Verwaltung zum Theil geradezu komiſch geweſen wäre. Man griff daher, dieſen Reichsſtänden gegenüber, zu dem Begriffe der Autonomie, und ſo entſtand die Vorſtellung, die auch noch jetzt vielfach gilt, daß die

Autonomie nicht etwa das Recht der freien Verwaltungskörper, ſondern das Recht der Grundherrlichkeit auf ſelbſtändige Geſetzgebung und Verwaltung zum Unterſchied von dem eigentlichen Staate und ihrem Rechte ſei. Dabei geſchah dann folgende Anomalie. Da nämlich dieſe kleinen Reichsſtände denn doch keine eigene bürgerliche Geſetzgebung und kein eigenes Strafgeſetz produciren konnten, ſondern vielmehr für ſie das gemeine Recht galt, ſo blieb für ihre ſelbſtändige Thätigkeit wirklich nur noch die Fähigkeit übrig, vermöge ihres eigenen Rechts das gemeine Recht in ſeiner Anwendung zu ändern, und dieſes Recht zur Aenderung des gemeinen Rechts kam dann aus naheliegenden Gründen faſt nur zur Erſcheinung im Erbrecht der rechtsſtändiſchen Häuſer. Auf dieſe Weiſe entſtand der hiſtoriſche Begriff der Autonomie, der im vorigen Jahrhundert galt: Autonomie iſt das Recht der Reichsſtände, weſentlich ihr Erbrecht zu beſtimmen. Als nun die Neugeſtaltung Deutſchlands die alten Reichsſtände in die neuen Staatenbildungen aufnahm, ließ man ihnen einen Theil ihrer früheren Selbſtherrlichkeit, und ſo entſtanden die Standesherrſchaften. Dieſe nun mußten ſich im Allgemeinen der übrigen Rechtsbildung der Staaten unterwerfen, denen ſie jetzt angehörten; aber die alte „Autonomie" ließ man ihnen, das iſt das Recht, eigenes Erbrecht zu ſetzen. Das nun verſtand man unter Autonomie in dem Anfange unſeres Jahrhunderts. (Vergleiche Pütter Prim. lin. Juris privati principum. Eiſenhardt Teutſches Recht in Sprichwörtern 1 ff. Siehe die weitere Literatur bei Pütter, Lit. III, 302, und kurz zuſammengefaßt bei Eichhorn, Deutſche Rechtsgeſchichte III, 225.) — Mit der Epoche der Verfaſſungen begann man dann allerdings einzuſehen, daß die Autonomie denn doch einen andern Sinn haben und mehr bedeuten müſſe. Man begann daher Verſuche, ſie zu definiren. So entſtanden Begriffsbeſtimmungen, wie die von Klüber (Oeffentliches Recht §. 362): „Befugniß der Staatsbürger zur Selbſtgeſetzgebung, ſo weit die Staatsgeſetze und die Rechte Dritter Privatverfügung zulaſſen" u. a. m. Das Unfertige dieſer Vorſtellungsweiſe liegt auf der Hand; welche „Privatverfügung" wäre darnach keine „Selbſtgeſetzgebung"? Die Staatsrechtslehrer, in Begriffsbeſtimmungen ohnehin nicht ſtark, ließen dann lieber das mißliche Gebiet ganz liegen, oder blieben einfach bei dem hiſtoriſchen Begriffe der „Autonomie des Adels, der Standesherren, Mediatiſirten, der Kirche u. ſ. w." ſtehen, ohne ſich im Geringſten um die Frage zu kümmern, ob denn nicht doch eine größere Bedeutung in dem Worte liege. So Maurenbrecher, Zachariä, Zöpfl an verſchiedenen Orten; ſie haben nicht einmal die Autonomie als eigenen Begriff hingeſtellt, ſondern ſie nur bei Gelegenheit anderer Begriffe mit angeführt. Aber auch in neuerer Zeit iſt man nicht weiter, wie der ſehr unbedeutende Artikel „Autonomie" im Staatswörterbuch zeigt. Dagegen iſt der Artikel Autonomie von Wilda in Weiske's Rechtslexikon bereits eine bedeutendere Arbeit; es iſt, ſo viel wir ſehen, der erſte ernſtliche Verſuch, den Begriff der Autonomie von der ſtändiſchen Form und Geltung los zu machen und ſeinen ſelbſtändigen Sinn feſtzuſtellen. Aber gerade dieſer Artikel zeigt uns am deutlichſten in der Mühe, die jener treffliche Gelehrte ſich gibt, wo der Grund liegt, weßhalb man auf dem bisherigen Wege nicht weiter kommen konnte. Begriff und Recht der Autonomie ſind eben nicht

zu erfaſſen ohne eine ſtrenge und klare Scheidung der Verwaltung von der Geſetzgebung, und innerhalb der Verwaltung ohne ſelbſtändigen Begriff der freien Verwaltung von der Regierung. Den Inhalt der Autonomie *kann* man ferner nicht juriſtiſch — alſo praktiſch für das öffentliche Rechtsleben — beſtimmen, ohne die weitere Feſtſtellung von Organiſations-, Verordnungs- und Zwangsgewalt. Und alle dieſe Begriffe fehlten. Es darf das daher nicht wundern, wenn wir wirklich nach einer weitern Unterſuchung oder nach einer feſtern Formulirung der Autonomie uns umſehen. Es *gibt weder eine Literatur noch eine Geſetzgebung derſelben*. Wir werden daher nicht die Mühe haben, beide für unſere Darſtellung verarbeiten zu müſſen, aber auch dafür die Schwierigkeit, uns nur auf die Natur der Sache zu faſſen. Das was in der erſten Auflage darüber geſagt iſt, hat nicht mehr Werth als die bisherige Literatur; vor Allem mangelte das Bewußtſein, daß der Inhalt der Autonomie eben ſo wie der der Oberaufſicht nicht bloß für die Selbſtverwaltung, ſondern auch für das Vereinsweſen gilt, alſo eine organiſche Kategorie der freien Verwaltung iſt.

Das Syſtem der Autonomie.

Es ergibt ſich demnach aus dem obigen, daß das Syſtem der Autonomie in der That das Syſtem des *innern* Verwaltungsrechts iſt, im Gegenſatz zur Oberaufſicht, welche ihrerſeits das *ſtaatliche* Verwaltungsrecht enthält. Geht man nun davon aus, ſo ergibt ſich, daß die Autonomie ihren Inhalt und ihr Syſtem aus dem Inhalte der Verwaltung empfängt. Und damit iſt es nicht mehr ſchwierig, Weſen und Objekt derſelben zu beſtimmen.

Die Autonomie hat daher zwei Gebiete, in jedem dieſer Gebiete aber hat ſie ein weſentlich verſchiedenes Recht. Das erſte Gebiet iſt die *Vollziehung* in der juriſtiſchen Perſönlichkeit, das zweite iſt die eigentliche *Verwaltung* derſelben.

1) Die Autonomie der Vollziehung.

Die *Autonomie der Vollziehung* der freien Verwaltungskörper beſteht in dem Recht, die *Verordnung und Verfügung für die Ausführung eines für ſie geltenden* — geſetzlichen oder verordnungsmäßigen Rechts — durch ihre verfaſſungsmäßigen Organe feſtzuſtellen. Vermöge dieſes Rechtes der Autonomie beſtimmt die juriſtiſche Perſönlichkeit ſelber, zwar nicht *was*, wohl aber in *welcher Weiſe* ſie das Vorgeſchriebene auszuführen hat. Das Recht der Autonomie iſt daher zunächſt *negativ* gegen das Verordnungs- und Zwangsrecht der Regierung; es ſchließt das letztere grundſätzlich innerhalb der Competenz der juriſtiſchen Perſönlichkeit aus, und die Regierung hat hier

kein anderes Recht, als das, vermöge ihrer oberaufſehenden Gewalt dafür zu ſorgen, daß der Verwaltungskörper wirklich ſeiner Aufgabe nachkomme. Das Eingreifen der Regierung innerhalb jener Gränze iſt daher zunächſt eine Verletzung der Competenz der juriſtiſchen Perſönlichkeit, welche mithin von Seiten der letztern durch Competenzklage oder Beſchwerde (ſ. Bd. I. 1.) verfolgt werden kann. Sie iſt aber ihrem Weſen nach mehr; ſie iſt zugleich ein Angriff auf das Princip der freien Verwaltung ſelbſt, da die letztere eben in jener Autonomie ihren eigentlichen Inhalt hat, und muß daher das Miniſterium für einen ſolchen Eingriff auch politiſch verantwortlich ſein. Die Anerkennung der Autonomie im Allgemeinen enthält daher ſtets zugleich das Princip, daß der Eingriff in dieſe Autonomie das Miniſterium für denſelben verantwortlich mache. Wenn alſo das letztere dennoch in dieſelbe eingreift, ſo hat ein ſolches Eingreifen den Charakter und das Recht der Nothverordnung und fällt unter die dafür geltenden Grundſätze.

Das iſt der negative Inhalt der Autonomie. Meiſtens läßt man ſich mit dieſem negativen Inhalt genügen. Allein viel wichtiger iſt in der That das, was wir den poſitiven Inhalt derſelben nennen müſſen. Und dieſen wollen wir in ſeinen Hauptpunkten hervorheben, denn in ihm beruht im letztern Grunde die Freiheit der Verwaltung der juriſtiſchen Perſönlichkeit.

Dieſer poſitive Inhalt erſcheint nämlich zuerſt in dem Satze, daß der Verwaltungskörper die verfaſſungsmäßige Verwaltung ſeiner Organe der Vollzugsgewalt nicht etwa durch Regierungsmaßregeln, ſondern durch eigene Thätigkeit und nach eigenem Recht herzuſtellen habe; oder daß er zu der Herſtellung der Harmonie zwiſchen der Vollziehung und ſeinen eigenen Beſchlüſſen ſelbſt fähig und berechtigt ſein ſoll. Das nun geſchieht, indem die allgemeinen Grundſätze der Verantwortlichkeit, des Klage- und des Beſchwerderechts auf das innere Leben der juriſtiſchen Perſönlichkeit Anwendung finden. Zu dem Ende muß die Verfaſſung ſo eingerichtet ſein, daß die vollziehende Gewalt von der beſchließenden in möglichſt klarer Weiſe geſchieden iſt; dieſe Scheidung erſcheint daher als die erſte und weſentlichſte Bedingung der wahren Autonomie, die Vorausſetzung ihrer Erfüllung mit poſitivem Inhalt. Alle Arbeiten und Geſetzgebungen daher, welche mit freien Verwaltungskörpern zu thun haben, müſſen für dieſes Princip arbeiten; die Autonomie beruht daher nicht bloß auf der Competenz mit ihrer negativen Seite, ſondern eben ſo ſehr auf dem poſitiven Inhalt der Verfaſſung und der Beſtimmtheit, in welcher jene Scheidung vollzogen iſt. Dieß iſt nun allerdings verſchieden in Selbſtverwaltung und Vereinsweſen, aber dem Princip nach iſt es ſtets daſſelbe. Wir werden es ſpäter genauer ausführen.

Steht das nun fest, so ergibt sich als zweiter Inhalt, daß die ausführenden Organe der juristischen Persönlichkeit in ihren Vollzugsverfügungen auch nicht den Anweisungen der Behörde, sondern denen der Organe der Verwaltungskörper zu folgen verpflichtet sind. Das Recht des Befehls hört auf, so wie die juristische Persönlichkeit als Ganzes die Anordnungen des Gesetzes oder der Regierung zu befolgen und durch ihre Beschlüsse die Vollziehung derselben beginnt. Das schließt wieder keineswegs die Oberaufsicht oder die Nothverordnung aus; allein es ist klar, daß jede Verantwortlichkeit und Klage gegen die Vollzugsorgane der juristischen Persönlichkeit aufhören, und damit die Selbständigkeit der beschließenden Gewalt beseitigt werden müßte, wenn die Behörde noch in die Vollziehung der Beschlüsse eingreifen könnte. Dafür aber haftet denn auch naturgemäß nicht das Vollzugsorgan der juristischen Persönlichkeit als solches, sondern die juristische Persönlichkeit als Ganzes dafür, daß die Funktion des ersteren in Ausübung des Beschlusses der letzteren mit dem Geiste und dem Wortlaut der geltenden Vorschrift wirklich in Harmonie stehe; denn ist es die Sache des Verwaltungskörpers, durch seine Maßregeln und nicht durch Herbeirufung der „Obrigkeit" ihre Organe zum vorschriftsmäßigen Vorgehen zu nöthigen, so muß sie auch allein berufen sein, die Nöthigung zu erzwingen. Oder, in formeller Weise formulirt: die Verwaltungskörper, so weit sie das Recht der Verordnung vermöge ihrer Autonomie haben, besitzen dafür auch ausschließlich das Verfügungsrecht, und die höheren Vollzugsorgane, welche das letztere ausüben, haften dem beschließenden Organe — dessen Beschluß ja eben die betreffende Verordnung ist — nach den allgemeinen Regeln des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts dafür, daß diese Verfügungen mit jenen Verordnungen in Harmonie stehen. Oder, anders ausgedrückt: der Begriff und das Recht der Autonomie fordern, daß die Vollzugsorgane des Verwaltungskörpers weder in Hierarchie noch in Disciplin unter der Behörde, und selbst nicht unter dem Ministerium, sondern allein unter dem verfassungsmäßigen Recht der eigenen juristischen Persönlichkeit stehen. Dieß ist das zweite positive Princip der Autonomie. Wir werden diesen Punkt die autonome Verfügungsgewalt der Verwaltungskörper nennen.

Das dritte ist eine einfache Folge davon. Es ergibt sich nämlich, daß wenn nicht das Vollzugsorgan der juristischen Persönlichkeit, sondern diese selbst als Ganzes das Vollzugsorgan des geltenden Rechts innerhalb ihrer Competenz ist, die letztere auch für diese Vollziehung allein die Competenz ihrer betreffenden Organe zu bestimmen hat; jedoch vorausgesetzt, daß diese ompetenz nicht schon in der Verfassung oder

durch ein eigenes Gesetz bestimmt ist. Diesen Punkt würden wir als die autonome Organisationsgewalt derselben bezeichnen.

Das vierte endlich bedarf demnach keiner weitern Begründung. Hat der Verwaltungskörper die Autonomie der Verfügung und der Organisation und vermöge dessen auch die Verantwortlichkeit und Haftung für die Vollziehung gegenüber der Regierung, so folgt, daß sie auch die autonome Zwangsgewalt für ihre Verfügungen haben muß. Und zwar müssen für diese Zwangsgewalt, da die autonomen Körper hier ja eben Organe der vollziehenden Gewalt überhaupt sind, dieselben Grundsätze, Rechte und Pflichten, maßgebend sein, die wir überhaupt als das verfassungsmäßige Zwangsrecht bezeichnet haben; also das Recht, beziehungsweise die Pflicht, die Zwangsmittel der Drohung, der Vollziehung auf Kosten des Betreffenden und endlich des physischen Zwanges anzuwenden. Es kann daher an sich gar keine Frage sein, daß die Verwaltungskörper auch das Recht auf Androhung von Ordnungsstrafen haben; in den meisten Statuten ist dasselbe allerdings nur auf die Polizei bezogen, der Sache nach aber muß dieses Recht auf jeden Akt der Vollziehung ausgedehnt werden. Natürlich ist die Anwendung dieses Rechts jedoch in Selbstverwaltung und Vereinswesen in so hohem Grade verschieden, daß man dasselbe, während es in der erstern fast unbezweifelt ist (Ortspolizei), in dem letztern fast ganz übersieht, obgleich es hier in anderer Weise stets vorkommt. Wir werden das im Vereinswesen weiter entwickeln; hier möge zunächst der allgemeine Standpunkt genügen.

Dieß nun ist das System der autonomen Vollziehung. Es ist wohl klar, daß die Voraussetzung derselben wesentlich in der Größe des Verwaltungskörpers liegt, da die Entwicklung der einzelnen selbständigen Organe zum großen Theil durch den Umfang jener Körper bestimmt ist. Daraus entwickeln sich nun weitere Modificationen jenes Rechtssystems, die aber erst bei den einzelnen Verwaltungskörpern nachgewiesen werden können. Wir gehen daher jetzt zu dem zweiten Gebiete über.

2) Die Autonomie der eigentlichen Verwaltung.

Die eigentliche Verwaltung, die natürlich auch bei dem freien Verwaltungskörper die Thätigkeit der Vollzugsgewalt ist, insofern dieselbe die gegebenen concreten Verhältnisse des wirklichen Lebens derselben zum Gegenstande hat, ist nun eben deßhalb bei den verschiedenen Arten dieser juristischen Persönlichkeit so verschieden, daß man das allgemeine Recht derselben auch nur auf dasjenige beziehen kann, was eben allen

Arten und Abſtufungen derſelben gemein iſt. Das nun beſteht in zwei Hauptpunkten.

Jeder Verwaltungskörper hat ſeinen beſtimmten und örtlich oder ſachlich begränzten Zweck, und wir nennen deßhalb die wirkliche Thätigkeit jedes freien Verwaltungskörpers, welche die Mittel deſſelben eben für dieſen Zweck verwendet, die *Verwaltung* deſſelben im engern Sinne. Nun kann allerdings die Summe der Mittel größer ſein, als die Erforderniſſe dieſes Zweckes; und daraus ergeben ſich die beiden leitenden Grundſätze für dieſes letzte, concrete Gebiet, welche für *alle* autonomen Körper gleich gültig und ſehr einfach ſind.

Zuerſt nämlich folgt, daß die Verwaltung der juriſtiſchen Perſönlichkeit die Mittel derſelben vor allen Dingen für ihren ſtatutenmäßigen Zweck zu verwenden verpflichtet iſt, und daß ſie, bevor derſelbe erreicht iſt, *keine* andere Verwendung derſelben zulaſſen darf. Die Verwaltungskörper können daher auch durch ihren ſonſt autonomen Beſchluß an dieſem erſten Princip der Verwaltung nichts ändern; daſſelbe iſt ein Theil ihrer Verfaſſung, und eine anderweitige Verwendung fällt daher unter dieſelben Grundſätze, wie die Aenderung der Verfaſſung ſelbſt. Eine Conſequenz davon iſt der Grundſatz des Handelsrechts, daß keine Aktiengeſellſchaft Zinſen anders als vom Reinertrag zahlen darf, da das Capital für den Zweck und erſt der Reinertrag für den Erwerb der Mitglieder beſtimmt iſt. Die *wirkliche* Verwendung iſt dann Sache der vollziehenden Gewalt, die hier je nach der Thätigkeit der Verwaltung unter der Oberaufſicht ſteht, welche theils für die Innehaltung der Geſetze, theils für die Sicherheit der Einzelnen zu ſorgen hat.

Das *zweite* Princip iſt, daß der Verwaltungskörper über die Verwendung desjenigen, was *nach* Erfüllung des beſtimmten Zweckes der Gemeinſchaft übrig bleibt, vollkommen frei verfügen kann. Oder, in anderer Weiſe ausgedrückt: die Verwaltung der Mittel für den öffentlich anerkannten Zweck der juriſtiſchen Perſönlichkeit iſt öffentliches Recht und öffentliche Pflicht derſelben; die Verwendung des Ueberſchuſſes fällt unter die Grundſätze der freien Dispoſition des Privatrechts.

Mit dieſen beiden einfachen Grundſätzen iſt nun das Gebiet erſchöpft, ſo weit es ſich bei demſelben um dasjenige handelt, was allen juriſtiſchen Perſönlichkeiten gemeinſam iſt. Natürlich iſt nun im Einzelnen eben vermöge des Zweckes, der ſo ſehr verſchieden iſt, auch jene Verwaltung eine ſo verſchiedene, daß die praktiſche Anwendung jener Grundſätze wieder nur bei den einzelnen Körpern ſtattfinden kann; namentlich ſind dabei Selbſtverwaltung und Vereinsweſen weſentlich ſchon darum anders, weil jene *alle* öffentlichen Zwecke, dieſe nur Einen

haben. Hier muß daher auf die Darſtellung des beſonderen Theiles verwieſen werden.

Dieß ſind nun im Weſentlichen die Grundzüge deſſen, was wir Begriff und Syſtem der Autonomie nennen. Ihr großes Correlat iſt nun die Oberaufſicht.

III. Die Oberaufſicht und die oberaufſehende Gewalt.

A. Begriff und Weſen derſelben. Unterſchied von Disciplin und Statiſtik. Geſtalt derſelben in England, Frankreich und Deutſchland.

Die Oberaufſicht bildet eines der ſchwierigſten Gebiete im ganzen öffentlichen Recht. So lange es ein Staatsrecht gegeben hat, ſo lange hat daſſelbe auch dieſe oberaufſehende Gewalt als ein dem Staate innewohnendes Recht anerkannt; allein niemals hat man ſich über Inhalt, Funktion und Recht derſelben klar werden können, ſo daß es in neueſter Zeit faſt zweifelhaft erſcheint, ob ſie noch eine Heimath im Staatsrecht hat. Dennoch iſt ſie von höchſter Wichtigkeit; und es iſt kein Zweifel, daß ſie mit demjenigen Gebiete, dem ſie eigentlich angehört, mit der freien Verwaltung und ihrem öffentlichen Recht einer ganz neuen Geſtaltung entgegen geht. Denn das letztere kann gar nicht ohne Weſen und Recht der oberaufſehenden Gewalt richtig und vollſtändig beurtheilt werden.

Zu dem Ende müſſen wir damit beginnen, den Begriff derſelben von den verwandten Vorſtellungen zu unterſcheiden und ihn auf ſeinen wahren Inhalt zurückzuführen. Dieſe beiden verwandten Begriffe ſind der der *Statiſtik* und der der *Disciplin*.

Ihrem allgemeinſten Weſen nach iſt nämlich die oberaufſehende Gewalt zunächſt eine Funktion, welche der Staat als höchſte Gewalt über alle einzelnen Thatſachen und Funktionen innerhalb ſeines eigenen Lebens ausübt und welche die Bedingung der *Einheit* in der Verſchiedenheit dieſes Lebens herſtellt. Offenbar nun gehören zu dieſer letztern Funktion auch die Thätigkeiten der (adminiſtrativen) Statiſtik und die der Disciplin. Und es kommt zuerſt darauf an, die letzteren von der erſteren möglichſt klar zu unterſcheiden.

Was nun zunächſt die *ſtaatliche* (oder wie man gewöhnlich ſagt *adminiſtrative*) *Statiſtik* betrifft, ſo iſt dieſelbe diejenige Thätigkeit der Verwaltung, durch welche ſie ſich, nach den Geſetzen der Lehre von den Thatſachen, diejenigen Kenntniſſe verſchafft, die als Bedingungen ihrer richtigen Verwaltungsthätigkeit erſcheinen. Da ſomit dieſe Kenntniß als eine der Bedingungen der Verwaltung anerkannt werden muß, ſo folgt, daß die Verwaltung damit auch ein öffentliches *Recht* auf dieſe

Seiten her gegenüber der Autonomie vertreten werden. Denn zuerſt iſt es offenbar die *Regierung*, welche im ganzen Gebiet des Staatslebens die Geſammtintereſſen gegenüber jedem Theile vertritt und welche die letztern daher auch gegenüber der Autonomie zu wahren hat. Sie hat daher ein *Recht* darauf, die letztere im Namen der erſteren zu beſchränken, und dieſes Recht iſt die unabweisbare Conſequenz ihrer *Verantwortlichkeit* dafür, daß der Geiſt der Geſetze überhaupt zur Geltung gelange. In dieſem Begriff des Rechts liegt daher auch das Princip für die Gränze deſſelben. Nun nennen wir jenes Recht der Oberaufſicht, ſo weit es durch die Regierung ausgeübt wird, die *oberaufſehende Gewalt*; und es folgt, daß das Rechtsprincip der oberaufſehenden Gewalt der Regierung mithin ihre *Verantwortlichkeit* iſt.

Das zweite Element, welches die höchſten Intereſſen und ſpeciell alſo auch diejenigen, welche den autonomen Körpern unterworfen ſind, berührt, iſt die Geſammtheit der einzelnen Perſönlichkeiten, welche *Mitglied des Verwaltungskörpers* ſind. Ohne Zweifel hat noch der Beſchluß des letztern einen Geiſt neben ſeinem Wortlaut, ohne Zweifel gibt es höchſte Intereſſen jedes Verwaltungskörpers und ohne Zweifel hat daher auch der Organismus des letztern gegenüber den Mitgliedern und ihren Intereſſen immer dieſelbe Verpflichtung, wie die Regierung gegenüber den Staatsbürgern. Es iſt daher ferner kein Zweifel, daß die autonome Gewalt im Geiſte des Willens des Verwaltungskörpers fungiren ſoll; daß ſie gegen denſelben im Ganzen wie im Einzelnen fehlen kann, iſt gewiß; es folgt daher, daß auch hier *innerhalb* des Verwaltungskörpers ein Organismus und ein Recht beſtehen muß, vermöge deſſen derſelbe die Harmonie zwiſchen Wille und That, Wort und Geiſt der eigenen Verwaltung herſtellt. Und dieß Recht nennen wir kurz die *Verantwortlichkeit der freien Verwaltung*.

Auf dieſe Weiſe ſcheiden wir die Oberaufſicht zunächſt in zwei Gebiete. Das eine enthält das Verhältniß zur *Regierung*, welche das Recht und die Aufgabe des Staats vertritt. Es iſt gleichſam das *äußere* Rechtsſyſtem der Oberaufſicht in der oberaufſehenden Gewalt. Das andere enthält das Verhältniß der Organe der Verwaltungskörper zu ihren eigenen Mitgliedern; es iſt das *innere* Syſtem der Oberaufſicht und der Verantwortlichkeit. In jenem ſteht der Staat ſeinem Organe, in dieſem der Einzelne ſeinen gewählten Häuptern gegenüber; in jenem bewacht das Ganze den Theil, in dieſem bewacht der Theil ſich ſelber. Und erſt in der vollen Entwicklung *beider* Momente iſt dann das ganze Syſtem der Oberaufſicht gegeben. Das Princip des Rechts beider Theile aber liegt wieder in dem Weſen derſelben; es iſt kein formelles, ſondern ein auf dem organiſchen Weſen des Lebens

beruhendes Syſtem, das in dem Grade von größerer Bedeutung wird, je tiefer die Autonomie in das Geſammtleben hineingreift.

2) Die oberaufſehende Gewalt und ihr Recht.

a) Begriff derſelben.

Die oberaufſehende Gewalt iſt demnach die Ausübung der Oberaufſicht durch die Regierung. Sie beruht im Allgemeinen darauf, daß die freien Verwaltungskörper ihrem Weſen nach Organe der vollziehenden Gewalt im weiteſten Sinne ſind. In dieſem Organismus iſt die Regierung das Organ der perſönlichen Einheit in der Verwirklichung der Geſetze, und indem ſie die Verantwortlichkeit für das Ganze trägt, ſo folgt, daß das öffentliche Recht ihr auch die Geſammtheit derjenigen Bedingungen geben muß, welche von der einheitlichen Vollziehung gefordert werden. Andererſeits ſind die Körper der freien Verwaltung auch Organe der Vollziehung der Geſetze und denſelben unterworfen. Sie haben daher ſo gut wie die Regierung ſelbſt die Geſetze zu befolgen. Demgemäß beſteht die Aufgabe der oberaufſehenden Gewalt darin, durch ihre Maßregeln die Ueberſchreitung jener rechtlichen Gränze durch die Organe der freien Verwaltungskörper zu hindern und die Vollziehung der Geſetze durch ihre Maßregeln zu ſichern. Das Recht auf die einzelnen dadurch bedingten Maßregeln gegen die Organe der freien Verwaltung bildet demnach den Inhalt der oberaufſehenden Gewalt; die Nothwendigkeit der Selbſtbeſtimmung der erſteren erzeugt das Princip jenes Rechts dahin, daß es nicht weiter ausgeübt werden darf, als es der ſtrikte Inhalt des Geſetzes oder eine dringende Gefahr nothwendig macht; und das Syſtem dieſes Rechts entſteht, indem man die durch dieſe Funktion der oberaufſehenden Gewalt nothwendig werdenden einzelnen Maßregeln für ſich und in ihrem Zuſammenhange betrachtet.

Gerade in dieſer oberaufſehenden Gewalt und ihrem Rechte liegt der Anlaß, vermöge deſſen dieſelbe mit der Polizei vielfach im Ganzen und ſpeciell in ihren einzelnen Momenten verwechſelt worden iſt, und es ſcheint allerdings nothwendig, ſich darüber klar zu werden, damit wir das eigentliche Weſen der erſteren von der letzteren unterſcheiden. Beſtimmen wir nämlich das Weſen der Sicherheitspolizei (Vgl. Bd. IV der Verwaltungslehre) dahin, daß dieſelbe die Geſammtheit der Maßregeln enthält, welche die Rechtsſphäre des Einzelnen gegen die Uebergriffe der Gewalt des andern Einzelnen ſichern ſollen, und geht man dabei von der Vorſtellung aus, daß die juriſtiſche Perſönlichkeit eben nur eine andere einzelne Perſönlichkeit iſt, ſo wird allerdings die Funktion der oberaufſehenden Gewalt ſelbſt als eine polizeiliche Funktion erſcheinen; und von dieſem Standpunkt iſt es daher ganz richtig, ſich die erſtere als eine Art der Sicherheitspolizei zu

denken. Allein indem man jeden freien Verwaltungskörper als einen Organismus der vollziehenden Gewalt und mithin als ein Organ des Staats denkt, wird die oberaufſehende Gewalt zu einem Theile des organiſchen Lebens der Vollziehung und das unterſcheidende Merkmal zwiſchen derſelben und der Sicherheitspolizei beſteht dann darin, daß ſich die erſtere grundſätzlich nicht bloß auf die wirklichen Thätigkeiten, ſondern auch auf den Willen der freien Verwaltungskörper bezieht. Während daher bei der Sicherheitspolizei ſtets das Objekt derſelben eine Gefahr iſt, deren Grund als außerhalb des Staats liegend angeſehen wird, iſt die oberaufſehende Gewalt vielmehr eine Funktion, bei welcher der Staat als Ganzes ſich ſelbſt in dem öffentlichen Leben ſeines Theiles beobachtet. Dieſelbe erſcheint daher nicht mehr als Polizei, ſondern ſie iſt die Disciplin des Staats oder der freien Verwaltung. Die Verwechslung ſelbſt hat daher auch nur dadurch entſtehen können, daß man die freie Verwaltung nicht als einen ſelbſtändigen Begriff anerkannt hat. Es ergibt ſich daraus, daß je nach der Entwicklung der letzteren der Schwerpunkt der oberaufſehenden Gewalt mehr in das Recht der Intereſſenvertretung fällt. Alle dieſe Verhältniſſe aber ſind in Deutſchland noch ſo ſehr in der Entwicklung begriffen, daß wir nochmals darauf hinweiſen dürfen, wie wir viel mehr aus der Natur der Sache, als aus poſitiven Geſetzen heraus das Recht beſtimmen müſſen.

b) Das Syſtem des Rechts der oberaufſehenden Gewalt.

Das Syſtem dieſes Rechts entſteht nun, indem man die Thätigkeit der oberaufſehenden Gewalt in ihre einzelnen Momente auflöst und für jedes dieſer Momente ſein eigenes Recht ſetzt. Dieſe Momente ſind die Kenntnißnahme, dann das Recht des Befehles und des Zwanges, die Nichtigkeitserklärung mit Verbot, Siſtirung und Auflöſung, und endlich die Haftung der Regierung für dieſe Maßregeln.

1) Das Recht der Kenntnißnahme und der Anzeige.

Ohne Zweifel iſt die Kenntnißnahme die erſte Bedingung jeder Ausübung der Oberaufſicht; es iſt daher auch kein Zweifel, daß die Regierung ein Recht auf Kenntnißnahme der Aktionen der freien Verwaltungskörper hat. Allein die Frage, die dabei entſteht, iſt eine doppelte. Zuerſt handelt es ſich offenbar darum, wie weit dieß Recht auf Kenntnißnahme geht, und zweitens darum, in welcher Form dieſelbe verwirklicht wird.

Die dafür geltenden Grundſätze ſind folgende:

1) Die Regierung hat ohne Frage das Recht auf Kenntnißnahme eines jeden Akts, deſſen Kenntniß als ein durch das öffentliche Intereſſe geforderte erſcheint. Während nun im Privatleben dieſes öffentliche Intereſſe nur in beſtimmten Fällen eintritt, iſt es kein Zweifel, daß daſſelbe bei den freien Verwaltungskörpern für jede Thätigkeit

derſelben vorhanden iſt. Es folgt, daß an ſich die Regierung das Recht auf Kenntnißnahme für jeden Akt der freien Verwaltungskörper beſitzt, *ohne* daß ſie dafür den Nachweis eines öffentlichen Intereſſes zu geben brauchte. Dieß muß als allgemeines Princip für das Recht der Kenntnißnahme gelten.

2) Die Form, in der ſie das allgemeine Recht zur Ausübung bringt, kann eine doppelte ſein.

Zuerſt hat ſie das Recht, im öffentlichen Intereſſe jedem Verwaltungskörper beſtimmte *Fragen* vorzulegen, und der letztere iſt verpflichtet, dieſe Fragen zu beantworten. Er haftet für die *Richtigkeit* ſeiner Antwort, indem er für den Schaden haftet, der aus einer unrichtigen Antwort entſteht. Die Regierung hat im Weigerungs- oder Ungehorſamsfalle eben ſo gewiß das Recht, die Beantwortung durch Strafdrohungen, welche dann den Ordnungsſtrafen angehören, zu *erzwingen*. Jedoch geht dieß Recht nicht ſo weit, durch Beſchlagnahme und Durchſuchung ſich die Beantwortung zu verſchaffen. Dazu iſt ein gerichtlicher Befehl nothwendig, wie bei dem Einzelnen.

Zweitens muß ſie das Recht haben, ſich dieſe Kenntnißnahme durch *Einführung eines amtlichen Organes in die Verhandlungen* zu verſchaffen. Während dieß jedoch nur bei den Verſammlungen der Vereine aus Gründen, die in der Natur des Vereinsweſens liegen, Regel iſt, kann es bei Selbſtverwaltungskörpern nur ausnahmsweiſe eintreten, und ſollte in ſolchem Falle jedesmal motivirt ſein. Wo aber eine *Beſtätigung* der Wahl der Vorſtände ſtattfindet, da iſt die Theilnahme eines Abgeordneten der Regierung an ſich verkehrt; denn entweder iſt die erſtere eine leere Form, oder die letztere iſt durch die erſtere überflüſſig.

3) Etwas weſentlich anderes als die Kenntnißnahme und ihr Recht iſt das Recht auf *Anzeige*. Dafür gelten folgende leitende Grundſätze.

Während die Kenntnißnahme das Recht der Regierung auf die Kenntniß bedeutet, enthält die Anzeige die *Pflicht* der *Verwaltungskörper* zur Mittheilung von Thatſachen. Nun iſt es offenbar Sache der Regierung, ſich im Allgemeinen die ihr nöthige Kenntniß durch eigene Thätigkeit zu verſchaffen, und die Geſetzgebung hat ihr dafür die nöthigen Mittel zu geben. Soll daher eine Pflicht zur Anzeige vorhanden ſein, ſo muß davon ausgegangen werden, daß ſie nur auf beſondern Gründen beruhen kann. Dieſe Gründe ſind nun einerſeits Gründe der Zweckmäßigkeit, andererſeits Gründe aus der Natur der Sache.

Zweckmäßig iſt es, den Verwaltungskörpern die Anzeige zur Pflicht zu machen, wo die Kenntnißnahme aus irgend einem Grunde

ohnehin im öffentlichen Interesse liegt, indem damit einerseits Mühe und Kosten gespart werden, und andererseits jede Ungewißheit über die betreffenden Thatsachen beseitigt erscheint. Es folgt daraus, daß die Regierung das Recht hat, solche Anzeigen auf dem Wege der Verordnung vorzuschreiben und sie zu erzwingen. Dagegen muß wieder anerkannt werden, daß da, wo die Regierung zum Zwecke der Kenntnißnahme sich durch ein eigenes Organ vertreten läßt, eine spezielle Anzeige der gefaßten Beschlüsse nicht noch außerdem gefordert werden könne. Nur bei einzelnen Thatsachen kann dieselbe im öffentlichen Interesse auch dann die Anzeige noch vorschreiben.

Es wäre von großer praktischer Wichtigkeit, wenn die Regierungen sich bei jeder Art von Verwaltungskörpern ein System derjenigen Thatsachen bildeten, welche die betreffenden Körper anzuzeigen haben sollen. Erst auf Grundlage eines solchen Systems wäre die Verwaltungsstatistik auch nach dieser Seite hin im Stande, etwas Tüchtiges zu leisten. Auch würden gerade in diesem Systeme die Anzeigen sich am deutlichsten das Bewußtsein von demjenigen abspiegeln, was eigentlich die Funktion dieser Verwaltungskörper ist; in ihm würde die systematische Statistik neben der Volkszählung ihren Höhepunkt erreichen! —

— Nothwendig nun erscheint eine solche Anzeige, als öffentliche Pflicht der Verwaltungskörper, in zwei Fällen.

Zuerst da, wo sich ein solcher Verwaltungskörper durch die Vereinigung mehrerer überhaupt erst bilden will, ohne daß er dazu einer bestimmten Genehmigung bedarf; wie bei den Vereinen, welche keine Erwerbsgesellschaften sind.

Zweitens da, wo es sich bei einer bereits bestehenden juristischen Persönlichkeit um Beschlüsse handelt, welche, indem sie das Recht Dritter berühren, dem öffentlichen Rechtsleben angehören.

Dagegen liegt keine Pflicht zur Anzeige vor, wo es sich bei den Beschlüssen und Vollziehungen nur um die Rechte der Mitglieder handelt, denn diese sollen ihre eigenen Rechte selbst wahren. — Selbstverständlich gehört eine Aenderung der Grundgesetze (Statuten) der Verwaltungskörper, die der Genehmigung überhaupt bedürfen, nicht dem Rechte der bloßen Anzeige, sondern dem der Erhebung zur juristischen Persönlichkeit; dagegen sollte bei jeder Aenderung in dem Organismus und selbst bei den leitenden Persönlichkeiten der freien Verwaltungskörper, soweit dieselbe dem Beschlusse der letzteren angehört, die Anzeige zur Pflicht gemacht werden.

Es ist nun zum Schlusse klar, daß die Strenge und Genauigkeit in der Ausführung dieser Grundsätze wesentlich gemildert wird, wo das Princip der Oeffentlichkeit anerkannt ist und durchgeführt wird.

Jedoch ist es nicht richtig, die erstere durch die letztere ganz ersetzen zu wollen, wie wir unten sehen werden.

Wir bemerken hier nur, daß die Unklarheit über Regierung und freie Verwaltung einerseits und über das Wesen der Sicherheitspolizei andererseits es allein erklären, wie die frühere Literatur, z. B. Klüber, Zachariä u. A. das Recht der Kenntnißnahme in der Oberaufsicht mit dem polizeilichen Recht der Beschlagnahme, dem Briefrecht und der Hausdurchsuchung verwechseln konnte. Jetzt dürfte es wohl feststehen, daß die Kenntnißnahme zu ihrem Grunde nur öffentliche Interessen, zu ihrem Objekt nur Thatsachen des Gesammtlebens haben kann, während jene Rechte auf dem Verbrechen beruhen und zu ihrem Objekt nur Beweismittel haben sollen (s. Polizeirecht Bd. VI der Verwaltungslehre).

2) Das Recht des Befehls und des Zwanges gegen die Verwaltungskörper.

Während sich nun auf diese Weise Kenntnißnahme und Anzeige auf die Thatsachen beziehen, welche in den freien Verwaltungskörpern vorfinden, tritt in Befehl und Zwang die oberaufsehende Gewalt dem Willen derselben entgegen.

Der Rechtsgrundsatz für Befehl und Zwang der Regierung gegenüber dem Verwaltungskörper hängt aufs Innigste mit dem ganzen System der organischen Verwaltung zusammen.

Die Verwaltungskörper, jeder in seiner Weise, sind die Organe der vollziehenden Gewalt. Sie haben daher, jeder in seinem Gebiete, zuerst den Willen des Gesetzes zu vollziehen; dann haben sie in dieser Vollziehung zugleich den Geist der Gesetze zu verwirklichen. Die Regierung ist der Organismus, der dafür verantwortlich ist, daß dieß geschehe. Sie muß daher, da in großen Gebieten die Verwaltungskörper die Verwirklichung der Gesetze zu ihrer Aufgabe haben, das Mittel besitzen, diese Körper zur Erfüllung ihrer Aufgaben anzuhalten. Sie muß daher das Recht auf Befehl und Zwang gegen die Verwaltungskörper haben.

An sich ist nun wohl kein Zweifel an diesem Rechte der Regierung. Die Frage, um welche es sich dabei handeln kann, ist nur die nach der Gränze dieses Rechts. Denn es leuchtet ein, daß es diese Gränze ist, welche die Selbständigkeit der freien Verwaltung gegenüber der Regierung sichert. Es ist daher nothwendig, die hier maßgebenden Grundsätze festzustellen.

1) Im Allgemeinen gilt für die freien Verwaltungskörper dasselbe Recht, welches für die Einzelnen gilt. Das Princip dieses Rechts ist der staatsbürgerliche Gehorsam, der für die Verwaltungskörper gerade in derselben Weise gilt, wie für die Einzelnen. Kein Verwaltungskörper hat das Recht des aktiven Widerstandes; jedem aber steht

das Recht des passiven Widerstandes unzweifelhaft zu, indem derselbe einfach die betreffenden Befehle nicht ausführt. In der That beginnt das eigentliche Recht des Befehles erst auf diesem Punkte; die leitenden Grundsätze dafür sind einfach.

Der passive Widerstand ergibt sich von selbst, wo dem Verwaltungskörper ein Befehl gegeben ist, der außerhalb seines Zweckes liegt. Vollzieht er den Befehl dennoch — wie dieß bei gewissen Vereinen ja sehr wohl möglich ist — so muß diese freie Vollziehung als ein Akt der freiwilligen Uebernahme eines Auftrages angesehen und darnach behandelt werden. Enthält dagegen ein solcher Befehl eine Verletzung des Rechts der einzelnen Mitglieder, so wird nicht unmittelbar die Regierung, sondern das ausführende Organ der Einzelnen verantwortlich und haftbar, und hat sich dann an die Regierung zu halten.

Liegt der Befehl dagegen innerhalb des Zweckes des Verwaltungskörpers, so wird bei passivem Widerstande die Regierung den Zwang eintreten lassen. Auch der Zwang hat hier genau dieselben Grundsätze, wie bei dem Zwangsrecht gegen die Einzelnen. Wenn die Regierung den Zwang dadurch ausübt, daß sie durch ihre Organe die anbefohlene Funktion vollziehen läßt, so haftet der Verwaltungskörper für die Kosten, und die Funktion des Verwaltungsorgans gilt so lange als suspendirt, als die Zwangsmaßregel der Regierung dauert. Dabei hat dann allerdings auch die Regierung die eventuelle privatrechtliche Haftung, die aus den Modalitäten der Vollziehung sich ergeben kann.

Wesentlich anders dagegen sind nun die Rechtsverhältnisse, wo sich Wille und That von Regierung und freier Verwaltung direkt entgegen stehen.

3) Die Nichtigkeitserklärung, das Verbot, und die Sistirung und Auflösung.

Befehl und Zwang beziehen sich nun auf das, was die Verwaltungskörper zu thun verpflichtet sind. Ein anderes System von Rechten tritt ein, wo es sich um das handelt, was sie zu unterlassen haben, um nicht das Recht zu verletzen.

Hier nun ist weder zu unterscheiden zwischen den Maßregeln gegen die Beschlüsse, und denen, welche gegen die beschließenden Organe gerichtet sind.

In Beziehung auf die ersteren muß man wieder zwei verschiedene Fälle unterscheiden.

Der erste dieser Fälle tritt da ein, wo ein Verwaltungskörper seine Beschlüsse auf etwas richtet, was außerhalb seiner Competenz liegt. Hier ist das erste und einfachste Princip, daß die Regierung

ſolche Beſchlüſſe, die außerhalb der autonomen Competenz des betreffenden Vereinskörpers liegen, einfach als nichtig erklärt. Enthalten aber dieſe Beſchlüſſe den gemeinſchaftlichen Willen zu einer That des freien Verwaltungskörpers, ſei es Gemeinde oder Verein, welche das öffentliche oder Privatrecht verletzt, ſo hat die Regierung neben der öffentlichen Nichtigkeitserklärung dieſer Beſchlüſſe zugleich diejenigen polizeilichen Maßregeln zu treffen, welche die öffentliche Sicherheit gegenüber einem ſolchen Willen ſichern. Der zweite Fall iſt nun der, wo die Beſchlüſſe geradezu dem öffentlich geltenden Recht entgegen ſtehen. In dieſem Falle genügt es nicht, daß der Beſchluß bloß als nichtig erklärt werde, ſondern die Regierung hat die Pflicht, ſolche Beſchlüſſe direkt zu verbieten. Es iſt unnöthig, dieß genauer zu motiviren. Wo aber Gefahr erſcheint, da kann die Regierung auch ſo weit gehen, die Befolgung ſolcher Beſchlüſſe von den Einzelnen mit einer direkten Ordnungsſtrafe zu belegen. Es iſt klar daß, wo auch dieß nicht ausreicht, unmittelbare Zwangsmaßregeln einzutreten haben.

Weſentlich anders geſtaltet ſich dieß alles da, wo es ſich nicht mehr um einzelne Beſchlüſſe und Aktionen der autonomen Körper, ſondern um einen beharrlichen Widerſtand derſelben gegen den Willen der Regierung handelt. Hier gehen die Maßregeln derſelben gegen das Organ, und in zweiter Linie gegen den Körper ſelbſt. Auch dieſe Maßregeln haben ihre beſtimmte Ordnung und ihr beſtimmtes Recht. Wir unterſcheiden dabei folgende Grade.

Das erſte iſt das Recht, die Aktion des freien Verwaltungskörpers im Namen der öffentlichen Sicherheit zu ſiſtiren, ſo weit ſie dieſe Siſtirung vertreten zu können glaubt. Mit der Siſtirung iſt die Uebernahme der adminiſtrativen Funktionen des Körpers durch die Behörde verbunden. Durch die Siſtirung wird jeder Akt des Körpers, der trotz derſelben von ſeinen Organen vorgenommen wird, zu einem Akt des aktiven Widerſtandes, und damit für jedes Mitglied der Organe ſtrafbar.

Der zweite Grad iſt der Akt der Auflöſung des freien Verwaltungskörpers ſelbſt. Dieſe Auflöſung kann aber eine mehrfache Form annehmen.

Zuerſt kann ſie die Auflöſung des den Körper vertretenden Organes enthalten. Eine ſolche Auflöſung muß ſtets mit der Aufforderung und Veranlaſſung einer neuen Wahl verbunden ſein. Bis zur Vollendung derſelben treten die rechtlichen Folgen der Siſtirung ein, und müſſen ſo lange dauern, bis die Neuwahl vollzogen iſt.

Zweitens kann ſie in der Aufhebung der einzelnen beſtimmten Verſammlung der Mitglieder des Körpers beſtehen, zu welcher die

Regierung durch ihre Behörde eben so gut das Recht haben muß, als der Vorstand des Vereinskörpers selbst.

Drittens aber kann sie durch Auflösung des Verwaltungskörpers selbst geschehen. Eine solche Auflösung kann alsdann nur in der Form der Nothverordnung stattfinden, und unterliegt daher den Grundsätzen, welche bereits im verfassungsmäßigen Regierungsrecht für dieselbe ausgesprochen sind.

Diese Grundsätze nun werden, je nach der Natur der freien Verwaltungskörper, in sehr verschiedener Form zur Anwendung gelangen. Zum Theil sind sie, namentlich für die Vereine, bereits rechtlich ausgebildet. Die große Seltenheit ihrer Anwendung wird es kaum zu einer eigentlichen Jurisprudenz dieses Gebiets kommen lassen; auch wird die genauere Darstellung wohl stets bei den einzelnen Arten der Verwaltungskörper Platz greifen. Aber das ist klar, daß die in ihnen gegebene, nothwendige große Gewalt der Regierung gegenüber der freien Verwaltung ein Gegengewicht braucht, welches dann in den Grundsätzen der Haftung der Regierung im Klagerecht und der Verantwortlichkeit der Minister gegeben ist. Es ist festzuhalten, daß die Rechtsordnung des Staats auch hier erst in dem Zusammenwirken aller Faktoren und Grundsätze des öffentlichen Rechts gesetzt werden kann.

4) Die Haftung der Regierung für ihre oberaufsehende Gewalt.

Indem wir uns hier auf die ganze, bereits im ersten Bande dargestellte Lehre von Verantwortlichkeit und Haftung der Regierung beziehen, glauben wir die obige Frage sehr kurz und klar erledigen zu können.

Die Regierung hat den freien Verwaltungskörpern gegenüber überhaupt keine Verantwortlichkeit, sondern nur eine Haftung.

Die Regierung ist auch hier nur der Volksvertretung gegenüber dafür verantwortlich, daß sie in den Aktionen ihrer oberaufsehenden Gewalt im Geiste der Verwaltungsgesetze vorgeht. Diese Verantwortlichkeit kann nun, da die Maßregeln gegen die Verwaltungskörper stets von den höchsten Stellen ausgehen, nur in der Weise zur Verwirklichung kommen, daß die betreffenden Verwaltungskörper mit ihren Beschwerden sich direkt an die Volksvertretung wenden; diese entscheidet dann darüber, ob die Regierung im Geiste der gesetzgebenden Gewalt gehandelt hat.

Sowie es sich dagegen um die Frage handelt, ob eine einzelne von den obigen Maßregeln gegen die Verwaltungskörper mit einem positiven Gesetze in Widerspruch steht, so verschwindet die Verant-

wortlichkeit, und es tritt das Klagerecht der letzteren ein; denn die Regierung haftet für ihre einzelnen Aktionen. Auch hier entsteht dann die Frage nach dem für dieses Klagerecht eingesetzten Gericht; daß dabei wenigstens eine Zuziehung von Organen der Regierung unthunlich ist, liegt wohl auf der flachen Hand. Im Uebrigen ist über dieß Recht kaum etwas weiteres zu bemerken. Das Ergebniß ist, daß das Beschwerderecht gegen die Regierung an die Volksvertreter, das Klagerecht an die Gerichte zu gehen hat.

3) Die Verantwortlichkeit und die Haftung in der freien Verwaltung.

a) Begriff und Bedeutung derselben.

Während nun in der oberaufsehenden Gewalt die Persönlichkeit des Staats mit ihren Forderungen der Selbstthätigkeit der freien Verwaltungskörper gegenüber steht, tritt in dem, was wir die Verantwortlichkeit der freien Verwaltung nennen, die Gesammtheit der Mitglieder der Verwaltungskörper mit seinem Rechte auf. Und so entsteht innerhalb des letzteren das Analogon des verfassungsmäßigen Regierungsrechts, wie der auf der Wahl basirte Organismus des beschließenden Körpers das Analogon der verfassungsmäßigen Gesetzgebung darbot.

Es ist von praktischer großer Bedeutung, diese Analogie festzuhalten, da sie es ist, welche es uns allein möglich macht, das ganze Gebiet der Haftung und Verantwortlichkeit leicht zu übersehen und im Ganzen richtig aufzufassen.

In der That nämlich muß davon ausgegangen werden, daß die vollziehenden Organe in jedem Körper der freien Verwaltung dieselbe Aufgabe und Stellung haben, wie die Regierung im Staate. Die Gesammtheit der Mitglieder entspricht dabei dem freien Staatsbürgerthum, und es entstehen daher im Wesentlichen dieselben Verhältnisse, wie im Leben des Staats. Und so tritt hier ein selbständiges Rechtssystem auf, das bisher der Beachtung wenigstens als Ganzes entbehrt hat. Obwohl es nun in Selbstverwaltung und Vereinswesen wieder verschieden ist, so gelten doch die großen leitenden Grundsätze für beide; und diese sind es, welche das Corollar der oberaufsehenden Gewalt bilden und als die Basis für das innere Recht bei den Grundformen der freien Verwaltung angesehen werden müssen.

So wie dieß feststeht, ist auch das Princip, das dieß Gebiet regiert, ein einfaches und klares.

Offenbar hat jeder Verwaltungskörper die Aufgabe, zuerst den

Geiſt des beſtimmten Willens des ganzen Körpers zu treffen, und dann dieſen Willen — die Beſchlüſſe — auch im Einzelnen auszuführen. Dieſe Aufgabe hat er nicht bloß gegen den Staat, worüber dann die oberaufſehende Gewalt wacht, ſondern auch gegen die Beſchlüſſe und gegen die Intereſſen der Mitglieder, oder des Verwaltungskörpers im Ganzen. Dieſelben müſſen daher die rechtliche Möglichkeit beſitzen, die Harmonie zwiſchen letzteren beiden ſo gut herzuſtellen, wie die oberaufſehende Gewalt die Harmonie zwiſchen den beiden erſteren herſtellt. Und dieſe Forderung iſt es, welche durch das Recht der Verantwortlichkeit und der Haftung derſelben rechtlich formulirt wird.

Nun verſteht es ſich von ſelbſt, daß ſo lange die freie Verwaltung nicht in ihrer ganzen Selbſtändigkeit entwickelt iſt, das Syſtem dieſes Rechts noch nicht zur vollen Geltung, ja nicht einmal zum vollen Bewußtſein des Volkes oder Staats gelangen kann. Denn ſo lange die Selbſtändigkeit dieſer Körper nicht feſtſteht, wird der Staat ſie als Organe ſeiner Regierung betrachten und behandeln, und den Mitgliedern über die Thätigkeit ihrer Organe ſo wenig eine Controle einräumen, als er ſie ihnen über ſich ſelbſt gibt. Es wird ſich daher, ſo lange die Unfreiheit dieſer Verwaltung dauert, naturgemäß ergeben, daß die oberaufſehende Gewalt einſeitig die Verantwortlichkeit und Haftung der Verwaltungskörper übernimmt, und ihre Controle an die Stelle der eignen freien Controle durch die Mitglieder ſetzt. In der That aber iſt die ganze freie Verwaltung nur der Schein der inneren Freiheit, ſo lange dieß Verhältniß dauert; nur das Princip der Wahl erhält dann noch den Anſpruch des Staatsbürgerthums an die freie Verwaltung. Wo dagegen Verantwortlichkeit und Haftung der Organe dieſer Körper zum anerkannten Princip geworden, da kann es nicht lange dauern, bis ſich ſie auch in dem eigentlichen Staatsleben Bahn bricht. Die große Bedeutung dieſes ganzen Rechtsſyſtems beruht daher nicht bloß auf dem Werthe, den es für die freie Verwaltung ſelbſt hat, ſondern eben ſo ſehr auf der lebendigen Wechſelwirkung zwiſchen den Verwaltungskörpern und dem Staate; und es iſt daher wohl der Mühe werth, es beſonders zu betrachten.

In dieſem Gebiete des inneren Rechtslebens iſt es nun, in welchem der Unterſchied der Selbſtverwaltung und des Vereinsweſens vielleicht am deutlichſten hervortritt; und nirgends zeigt ſich die große Bedeutung des letztern für die Geſammtentwicklung in ſo klarem Lichte als hier. Wir dürfen deßhalb einen Augenblick dabei ſtehen bleiben.

Die erſte Vorausſetzung der Geltung jenes Rechtsſyſtems iſt offenbar das Princip der Gleichheit aller Mitglieder der Verwaltungskörper; denn denen im Rechte Untergeordneten kann der höher Stehende

nicht verantwortlich ſein. Die Geſchichte der Entwicklung der ſtaatsbürgerlichen Gleichheit iſt daher auch die Baſis der Geſchichte der Entwicklung jenes Rechtsſyſtems. Und da nun die Selbſtverwaltungskörper für die Ungleichheit empfänglich ſind, und die geſellſchaftlichen Unterſchiede in ihrem Organismus zur Geltung kommen laſſen, während die Vereine ohne Gleichheit der Berechtigung aller ihrer Mitglieder nicht denkbar ſind, ſo ergibt ſich, daß Verantwortlichkeit und Haftungsrecht in den erſteren erſt mit dem Siege der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft zur Geltung gelangen, während beide für das Vereinsweſen mitgeborene immanente Rechtsgrundſätze ſind. Das Vereinsweſen ſteht hier daher höher als die Selbſtverwaltung; allein die letztere iſt eine an und für ſich beſtehende, dauernde Einheit, Erſt wenn jene Grundſätze daher von dem Vereinsweſen auf die Selbſtverwaltung *übergegangen* ſind, können ſie als gemeinſames Recht der freien Verwaltung gelten: erſt dann auch gibt es eine wahre und organiſche Freiheit der innern Verwaltung.

Daraus nun erklärt es ſich auch leicht, weßhalb wir erſt jetzt beginnen können, dieſe Rechtsordnungen in das Syſtem des öffentlichen Rechts aufzunehmen. Denn England hat dieſelben nie wiſſenſchaftlich formulirt, weil ſie ohnehin als ſelbſtverſtändlich gelten; Frankreich nicht, weil es überhaupt keine freie Verwaltung beſitzt; in Deutſchland aber ſtehen wir noch mitten in der Arbeit, welche dieſe freie Verwaltung überhaupt erſt zum Verſtändniß und zur rechten Geltung bringen ſoll. Wir leiden gerade in dieſer Beziehung noch ſehr darunter, daß wir das Vereinsweſen weſentlich vom *Geſichtspunkte des Privatrechts* betrachten, und verſtehen daher noch gar nicht recht, die großen Kategorien des Staatslebens auf dieſe Ordnungen anzuwenden. Das nun beſſert ſich allerdings mit jedem Tage; und ſo dürfen wir hoffen, daß das Folgende wenigſtens Anlaß zu weiterem Nachdenken, und vielleicht die Grundlage der allgemeinen Auffaſſung dieſes ganzen Gebietes werden möge.

b) Syſtem dieſer Rechte.

Das Syſtem dieſer Rechte entſteht nun dadurch, daß, wenn jenes Princip ſelbſt als ein nothwendiges und organiſches angeſehen wird, die Bedingungen und Formen ihrer Ausübung gleichfalls als ſelbſtändige Rechtsinſtitute gelten.

Dieſe nun ſind zuerſt die Oeffentlichkeit, und endlich die Haftung der Vollzugsorgane.

Dabei nun muß man allerdings feſthalten, daß aus Gründen, die im Obigen bereits angedeutet ſind, dieſe elementaren Rechtsverhältniſſe

viel mehr im Vereinsweſen als in der Selbſtverwaltung ausgebildet erſcheinen, und daß auch eine viel höhere Entwicklung des Geſammtlebens dazu gehört, ſie dort zur Geltung zu bringen, während ſie hier gleichſam von ſelbſt entſtehen. Dagegen aber haben dieſelben andererſeits in der Selbſtverwaltung von Anfang an weit mehr den Charakter eines öffentlichen Rechts, während ſie im Vereinsweſen als eine juriſtiſche Conſequenz privatrechtlicher Verbindlichkeiten auftraten. Wir werden erſt mit der immer größern Bedeutung des Vereinsweſens dahin gelangen, die Forderungen, die in jenen Begriffen liegen, weſentlich als Forderungen des öffentlichen Rechts und die Ausübung derſelben als die eigentliche Vorſchule des öffentlichen Lebens anzuerkennen.

In dieſem Sinne betrachten wir jeden dieſer Punkte für ſich.

1) Die Oeffentlichkeit und die Veröffentlichung.

Die Oeffentlichkeit iſt einer jener Grundſätze, welche in ihrer allgemeinſten Geſtalt, gleichſam noch in dem Stadium des Gefühls, der vage Ausdruck des Bewußtſeins iſt, daß das Leben aller Einzelnen unter einander ein gegenſeitig bedingtes iſt, in welchem jeder Fortſchritt des Einzelnen eine Quelle des Fortſchritts für Alle, der Rückſchritt des Einzelnen eine Gefahr für Alle, und die höchſten Intereſſen des Lebens jedes Menſchen in Recht, Wirthſchaft und Sitte daher zugleich die höchſten Intereſſen der Geſammtheit enthalten. Die Oeffentlichkeit als allgemeiner Begriff iſt die Form, in welcher dieſe Thatſache des gegenſeitigen Bedingtſeins zum Bewußtſein kommt. Die Oeffentlichkeit begleitet daher die Entwicklung des Geſammtlebens zugleich als natürliche Folge und als Vorausſetzung; ſie iſt, von dieſem Standpunkt angeſehen, kein Recht, ſondern ein ganz organiſches Verhältniß; aber ſie gehört auch nur der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaftsordnung. In der Geſchlechter- und ſtändiſchen Ordnung iſt ſie nicht nur nicht vorhanden, ſondern ſie wird vielmehr in allen Formen derſelben geradezu bekämpft; denn ſie bedeutet eine Gemeinſamkeit und Gleichartigkeit der Intereſſen jedes Einzelnen an den Rechtsverhältniſſen und dem Leben aller andern, welche an ſich dem Abſtammungs- und körperſchaftlichen Unterſchieden widerſpricht. Die Oeffentlichkeit iſt in dieſen beiden Formen der Geſellſchaft, nicht durch das, was ſie mittheilt, ſondern durch ihre ſtillſchweigende Vorausſetzung, die gleiche Berechtigung aller an allem, eine Gefahr derſelben. Ihr Beſtehen deutet das Entſtehen einer ganz neuen Lebensordnung an; es iſt die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft, welche in ihr zur Geltung kommt, und man kann mit gutem Recht ſagen, daß die Macht, durch welche ſie entſteht, noch nothwendiger iſt als die Folgen, die ſie erzeugt. Sie ſchafft ſich daher einen ſelbſtändigen,

durch ſich ſelbſt thätigen Organismus; das iſt die Preſſe. Von dieſer und ihrem Rechte haben wir im VI. Band der Verwaltungslehre geſprochen; auf die dortige Darſtellung können wir hier verweiſen.

Allein dieſe allgemeine Oeffentlichkeit des Staatsbürgerthums iſt es nicht, von der wir hier reden. In der vollziehenden Gewalt iſt die Oeffentlichkeit vielmehr eine Bedingung im Leben der freien Verwaltung, und zwar diejenige Bedingung, ohne welche eine Verantwortlichkeit in der letzteren gar nicht möglich iſt. Die Mitglieder der Verwaltungskörper haben daher ein formelles Recht auf die Oeffentkeit der Thätigkeiten, der geiſtigen wie der materiellen, ihrer Organe, ſelbſt da, wo daſſelbe gar nicht formell anerkannt iſt; und dieß Recht iſt der erſte Theil dieſes ganzen Gebietes.

Es ſcheint uns nun überflüſſig, hier weiter zu motiviren, in welcher Weiſe die Oeffentlichkeit wirklich eine Bedingung des künftigen Lebens der freien Verwaltungskörper iſt. Sie iſt es zuerſt für die Wahl: ſie iſt es zweitens für die Verantwortlichkeit; ſie iſt es drittens für die Haftung. Dieſe Sätze nehmen wir wohl als ausgemacht an.

In dieſem Sinne gibt es nun ganz beſtimmte Rechtsſätze für die Oeffentlichkeit, deren Verletzung in der freien Verwaltung nicht bloß als ein Vorwurf, ſondern geradezu als ein Vergehen angeſehen werden muß. Dieſe Rechtsſätze ſind folgende;

Zuerſt ſoll es in der freien Verwaltung gar keinen Akt der Berathung geben, der principiell von der Oeffentlichkeit ausgeſchloſſen wäre; derſelbe ſoll vielmehr noch der Form nach eine öffentliche ſein.

Hier nun ſcheidet ſich wieder auf das beſtimmteſte die Geſellſchaft von Selbſtverwaltung und Vereinsweſen. Eine Geſellſchaft kann ſehr wohl eine juriſtiſche Perſönlichkeit ſein, aber ſie hat ihrem Weſen nach kein allgemeines, über ihre Mitglieder hinausgehendes Intereſſe zu vertreten. Sie hat daher keine rechtliche Verpflichtung zur Oeffentlichkeit, ſondern ſie hat dieſe Oeffentlichkeit nur für die Mitglieder anzuerkennen. Jeder Verein ſoll dagegen ein öffentlicher ſein: kein Verein ſoll das Recht haben, irgend eine Perſon von ſeinen Verſammlungen auszuſchließen; thut eine Vereinigung das, oder ſtellt ſie gar in den Statuten dieſen Grundſatz auf, ſo iſt ſie eben dadurch kein Verein, ſondern eine Geſellſchaft. Jeder hat daher ein Recht darauf, bei den Verſammlungen vom Verein zugelaſſen zu werden; bei Geſellſchaften hängt das von ihrem Ermeſſen ab. Die Gränze liegt auch hier im Zweck, und nicht in den Mitteln der Geſellſchaft; eine Aktiengeſellſchaft hat auch dann nicht die Verpflichtung zur Oeffentlichkeit, wenn ſie eine Verwaltungsgeſellſchaft iſt, da ſie als ſolche eben nur über die privatrechtlichen Intereſſen ihrer Mitglieder verhandelt. Dieß wird

näher im Vereinsweſen dargelegt werden. Bei den Selbſtverwaltungskörpern iſt die Oeffentlichkeit ſelbſtverſtändlich. Es ſollte gar nicht ſein, denſelben erſt ſtatutenmäßig feſtzuhalten.

Zweitens beſteht die Oeffentlichkeit in dem Princip, daß die Reſultate der — öffentlich gepflogenen — Verhandlungen, und ferner daß die, das Leben und die Intereſſen des Verwaltungskörpers berührenden Thatſachen eigends veröffentlicht werden. Die Veröffentlichung iſt daher von der bloßen Oeffentlichkeit wohl zu unterſcheiden, und es muß ein ſpecielles Recht auf die Veröffentlichung und eine Pflicht derſelben von Seiten der Organe anerkannt werden. Allerdings aber iſt dieſelbe an ſich ihrem Gegenſtand nach unbeſtimmt. Während daher die Oeffentlichkeit ſelbſtverſtändlich erſcheint und dem Einzelnen ein Recht auf dieſelbe an ſich zuſteht, fordert die Veröffentlichung einen beſtimmten auf dieſelbe gerichteten Beſchluß, und die Pflicht zur Veröffentlichung tritt mithin erſt da ein, wo ein ſolcher Beſchluß vorliegt. Es iſt dann Sache des Verwaltungskörpers, ſelbſt zu beſtimmen, welche Kategorien von Thatſachen veröffentlicht werden ſollen. Nur Eine Kategorie muß als nothwendiger Gegenſtand der Veröffentlichung bei allen ſolchen Körpern angeſehen werden; das iſt der Rechenſchaftsbericht. Seine Veröffentlichung iſt darum nothwendig, weil ohne denſelben das Abſolutorium (ſ. unten) nicht gegeben werden kann.

Die Formen der Oeffentlichkeit und Veröffentlichung ſind nun natürlich verſchieden je nach der Natur, den Zwecken und den Mitteln der Verwaltungskörper. Sehr beachtenswerth iſt es, daß dieſelben oft da am wenigſten klar ſind, wo ſie am natürlichſten wären, bei den Gemeinden; denn in der That iſt zwar keine Gemeinde zu klein zur Oeffentlichkeit, aber viele ſind es, welche die Veröffentlichung nicht beſtreiten können. Das nun führt auch von dieſem Punkte der neuen Gemeindebildung entgegen, von der wir unten zu reden haben.

2) Die Verantwortlichkeit.

Daß im Allgemeinen auch in der freien Verwaltung wie im Staate eine Verantwortlichkeit Platz greifen müſſe, darüber, denken wir, iſt man ſich wohl einig; die Frage iſt nur, erſtens wer verantwortlich iſt, und zweitens wie die Verantwortlichkeit zur Erſcheinung kommt. Und hier entſtehen allerdings einige Grundſätze, die keineswegs für unwichtig gehalten werden dürfen.

Zunächſt nämlich muß man dabei die Verantwortlichkeit gegenüber der Regierung von der Verantwortlichkeit gegenüber dem eigenen Verwaltungskörper unterſcheiden.

Die Verantwortlichkeit gegenüber der Regierung nämlich beruht, im wesentlichen Unterschied von derjenigen eines amtlichen Organes, darauf, daß diese Verantwortlichkeit sich nicht auf die Organe, sondern auf den Verwaltungskörper *als Ganzen* bezieht, und daß daher auch nicht die Organe, sondern die *Gemeinschaft der Mitglieder* dafür haftbar gemacht werden, daß der Verwaltungskörper seine Funktion erfülle. Das nun beruht wieder darauf, daß die Organe selbst aus der Wahl hervorgehen, und daher der Regierung gegenüber nicht mit ihrer subjektiven Ansicht, sondern als Träger und Vertreter des Willens der Gemeinschaft dastehen und anerkannt werden. Ein Widerstand der gewählten Organe erscheint daher als ein Widerstand der Wähler, ein Mißverstand oder Irrthum der ersteren als Mißverstand oder Irrthum der letzteren, und der Zwang selbst geht daher auch nicht gegen die ersteren, sondern stets gegen die letzteren. Das nun ist sehr wichtig. Denn es folgt daraus, daß die Regierung, wo es sich nicht um Verbrechen und Vergehen handelt, nie gegen die *Person* der Gewählten Maßregeln ergreifen darf, so lange dieselben in Harmonie mit ihren Wählern sind. Es gibt im Sinne der freien Verwaltung keine Disciplin oder Absetzung der *Organe* der freien Verwaltungskörper und eine Suspension nur im Falle dringender Gefährdung der öffentlichen Sicherheit als polizeiliche Maßregel; sondern wo sich diese Organe im Streite mit der Regierung befinden, hat die letztere die Gemeinschaft des ganzen Verwaltungskörpers — Generalversammlung u. s. w. — zu berufen und *diese* zu veranlassen, sich über das Verfahren ihres Vorstandes zu äußern. Ist die Gemeinschaft als solche *nicht* damit einverstanden, so wird sie die Vorstände nöthigen, abzutreten (s. unten); ist sie aber einverstanden, und muß die Regierung vom Befehl und Verbot Gebrauch machen, so haftet wieder nicht der Vorstand, sondern der ganze Verwaltungskörper; wird der passive Widerstand zum aktiven, so müssen Suspension und Auflösung stets principiell gegen die Rechte des ganzen Körpers und nur als Consequenz gegen das Individuum des Vorstands gehen; denn indem der ganze Körper denselben zur Niederlegung seiner Stelle zwingen *kann*, hat er auch für die Folgen einzustehen, wenn er dieß nicht thut. Ein einseitiges Einschreiten der Regierung gegen den Vorstand liegt *außerhalb* des Wesens der freien Verwaltung.

Dieß leidet nur da eine Ausnahme, wo es sich um den rein amtlichen Wirkungskreis handelt. Hier ist der Vorstand Beamteter, und fällt in Beziehung auf diese Funktion durchaus unter das Recht der übrigen Beamteten.

2) Gerade deßhalb nun, weil auf diese Weise die gewählten Vorstände als die Vertreter des ganzen Verwaltungskörpers gelten, müssen

dieſelben auch ihrerſeits der Geſammtheit der Mitglieder derſelben verantwortlich ſein. Denn ſie und ihre Auffaſſung ſind es, durch welche jeder Einzelne ein gewiſſes Maß von Verantwortlichkeit auf ſich ladet. Allerdings nimmt dieſe Verantwortlichkeit ihre beſtimmte Geſtalt erſt da an, wo ſie zur Haftung wird; allein es iſt dennoch gewiß, daß ſie auch im Allgemeinen gilt. Den Einzelnen gegenüber beſteht ſie nämlich darin, daß die Vorſtände die Aufgabe haben, die Intereſſen des Verwaltungskörpers gehörig zu würdigen und zu vertreten. Die Form, in der dieſe Verpflichtung zur eigentlichen Verantwortlichkeit wird, beſteht darin, daß die Gemeinſchaft in erkennbarer Weiſe ihr Mißtrauen in die Fähigkeit ihrer Organe ausdrückt, und das Princip der Verfaſſungsmäßigkeit fordert, daß in ſolchem Falle die Vorſtände ihre Stellung aufgeben. Thun ſie es nicht, ſo bleibt der Gemeinſchaft nichts anderes übrig, als den eignen Vorſtänden die Verfügung über die Mittel der Gemeinſchaft zu verweigern — das Corollar der Verweigerung des Ausgabenbudgets; denn auch hier kann ſich die Gemeinſchaft ihre eignen Einnahmen um ſo weniger verweigern, als dieſelben in den meiſten Fällen geſetzlich feſtgeſtellt ſind. Damit iſt die rechtliche Fähigkeit des Vorſtandes zu fungiren, aufgehoben, und jetzt muß die Regierung einſchreiten und die Enthebung ausſprechen, da die Beibehaltung einer ſolchen Stellung ohne die Mittel ſie auszufüllen, ein Widerſpruch mit den Forderungen der Verwaltung iſt. Dagegen kann die Regierung eine ſolche Enthebung ohne vorhergegangenen Beſchluß der Gemeinſchaft nicht einſeitig verfügen (ſ. oben).

Eine praktiſche Frage nun iſt es dabei, ob alle dieſe Grundſätze auch da eintreten, wo der Vorſtand von der Regierung beſtätigt oder gar eingeſetzt wird, wie namentlich in gewiſſen Gemeindeordnungen. Wir müſſen dieſe Frage überdieß bejahen; denn Beſtätigung und Einſetzung ändern in dem Verhältniß des Organs zum Ganzen des Verwaltungskörpers nichts; ein ſolches Organ ohne Verantwortlichkeit iſt eben kein freies Verwaltungsorgan mehr; und wo es ſtattfindet, muß daher eben durch die Herſtellung der Verantwortlichkeit die freie Verwaltung geſchaffen werden.

Dieß nun wird noch klarer und beſtimmter in dem letzteren Punkte, der Haftung der freien Verwaltung.

3) Das Rechtsſyſtem der Haftung. Die individuelle und die öffentlich rechtliche Haftbarkeit.

Während ſich die Verantwortlichkeit auf die verwaltende Thätigkeit der Organe im Ganzen bezieht, bezieht ſich nun die Haftung auf die einzelnen von dem Organe der Verwaltungskörper vollzogenen Handlungen.

Auch hier ſind nun zwei Gruppen von Fällen ſehr wohl zu unterſcheiden. Wir bezeichnen die erſte als die individuelle Haftbarkeit der Organe der Verwaltungskörper, die zweite dagegen als die öffentlich rechtliche. Die erſte iſt ſehr einfach; um ſo ſchwieriger und beſtrittener iſt die zweite.

Die erſte Gruppe, die der individuellen Haftbarkeit, bezieht ſich auf diejenigen Handlungen, bei welchen die Vorſtände und Organe nicht im Namen des ganzen Körpers, ſondern als Einzelne handeln. Hier unterliegen ſie der bürgerlichen und ſtrafrechtlichen Haftung wie jeder Andere. Und wieder begegnen wir hier theils dem Mangel der Strafgeſetzgebung, theils der criminaliſtiſchen Literatur, indem die Frage nicht ausgetragen iſt, erſtlich ob die Organe der freien Verwaltungskörper ein Amtsverbrechen begehen können, und zweitens ob und wann ein bürgerliches Verbrechen ſie zur Führung ihrer Vorſtandſchaft unfähig macht. Daß übrigens in jedem Falle hier keine Haftung des Ganzen, ſondern nur eine individuelle eintritt, iſt klar.

Wo dagegen die Organe eines Verwaltungskörpers vermöge ihrer Stellung und kraft der ihnen verliehenen Gewalt ein Unrecht begehen, da tritt der Begriff ein, den wir als die öffentlich rechtliche Haftbarkeit bezeichnen.

Die eigentliche Frage, die dabei zum Grunde liegt, iſt offenbar nicht die, ob überhaupt im obigen Falle eine Haftung ſtattfindet, denn dieſe iſt ſelbſtverſtändlich; ſondern die, in welchem Verhältniß die Haftung des ganzen Verwaltungskörpers zu einer ſolchen That ihres gewählten Organes ſtehe, und ob alſo das letztere ſich, oder die Gemeinſchaft ſelbſt haftbar machen.

Hier nun ſtehen wir offenbar vor dem bekannten Streitſatz, ob eine juriſtiſche Perſon ein Verbrechen begehen kann? Die Antwort auf dieſe Frage enthält zugleich das Syſtem der Haftbarkeit der Organe und der Mitglieder der Verwaltungskörper.

Zunächſt ſteht feſt, daß die Grundlage dieſes ganzen Verhältniſſes falſch aufgefaßt wird, wenn man im Allgemeinen von dem Weſen der juriſtiſchen Perſönlichkeit dabei redet. Man muß vielmehr die Wahl zum Grunde legen. Die Wahl bedeutet, daß der Gewählte nicht bloß berechtigt, ſondern auch befähigt erachtet wird, in ſeinem Willen und Thun das ganze Verſtändniß aller derjenigen Aufgaben zu beſitzen, welche die Wählenden durch ihn zu vollziehen haben. Es folgt daraus, daß ſie weder als Geſammtheit noch in ihren Organen überhaupt einen rechtlich vorhandenen perſönlichen Willen haben, wenn ſie etwas wollen und thun, was außerhalb ihrer Aufgabe liegt. Das iſt, wenn ſie einen Zweck ſetzen und vollziehen, der durch ihre eigene Natur

ausgeschlossen ist. *Hier* verlieren sie sofort den Charakter der juristischen Persönlichkeit, denn sie sind es ja eben nur durch ihren anerkannten Zweck; außerhalb desselben sind sie höchstens eine societas oder gar nur communio und sind einfache Miturheber. Allein sie können *innerhalb* ihrer Aufgabe Unrecht thun, und dieß geschieht, wenn sie das Maß und die Gränze der *Mittel* überschreiten, durch welche sie einen ihrem speciellen Verwaltungsgebiete angehörenden Zweck verwirklichen wollen. Denn sie haben, wie jedes Organ der Verwaltung, nur ein Recht auf das *nothwendige* Maß der Mittel zu Erreichung des anerkannten Zweckes, und das Unrecht, das sie begehen, liegt daher nie in der That an und für sich, weil diese entweder einen nicht ihnen angehörigen Zweck verwirklicht und daher der juristischen Persönlichkeit als solcher gar nicht angehört, sondern darin, daß die That als Mittel für einen in der Natur der letzteren liegenden, also erlaubten Zweck gilt, aber eben hierin das richtige Maß überschreitet; und in *dieser Ueberschreitung* liegt das Unrecht; wie wenn eine Gemeinde die Vagabunden mit Ketten belasten, oder im Namen der Sicherheit in die Häuser eindringen, oder wenn ein Verein ein die Versammlung störendes Mitglied verhaften wollte u. s. w. Das scheint daher einfach und feststehend. Und nun entsteht die Frage, wer für eine solche Ueberschreitung des Rechts die Haftung trägt?

Die Antwort auf diese Frage nun ist es, welche im Begriffe der Wahl liegt. Die Wählenden haben ihre Wahl *nicht* getroffen, damit der Gewählte als Einzelner etwas wolle oder thue, wozu das Ganze, die juristische Person als solche, nicht berechtigt und *fähig* war, da sie für *solche* Zwecke überhaupt nicht existirt; sondern sie haben sie getroffen, damit er die Aufgabe der juristischen Persönlichkeit *richtig ausführe*. Sie haften daher *als Ganzes* für dasjenige, was sie vermöge ihrer Organisation nur durch Einzelne thun konnten, indem sie den Gewählten durch die Wahl zum Ausdruck ihrer eigenen Auffassung über Art und Maß ihrer berechtigten Thätigkeit machten. *Innerhalb* ihrer Zwecke sind sie daher nicht mehr ganz selbständige Persönlichkeiten, sondern Glieder eines Ganzen; sie sind eben nur juristische Persönlichkeit vermöge ihrer Organe, so weit sie in ihren Zwecken bleiben; und was daher innerhalb dieser Gränze das Ganze thut, das thut auch der organische Theil. Hier kann es daher kein Zweifel sein, daß wie die juristische Persönlichkeit als Ganzes Unrecht thun kann, auch das Ganze dieser Persönlichkeit *haftet*; und während daher bei Verbrechen, welche auf gemeinschaftlichen Beschluß geschehen, z. B. Aufruhr, Betrug bei Vereinen u. s. w., der Protest und selbst die Nichtanwesenheit den Einzelnen schuldfrei macht, wird der Einzelne

auch trotz ſeines Proteſtes und ungeachtet eines Alibi haftbar, wo innerhalb der erlaubten Zwecke ein Unrecht durch Ueberſchreitung geſchieht. Nur hat dieſe Haftung eben vermöge der Natur jenes Unrechts eine doppelte Geſtalt.

Denn in dem Subjekt dieſes Unrechts der juriſtiſchen Perſönlichkeit ſind zwei Elemente vorhanden. Das eine iſt die Gemeinſchaft, die zur Einheit geworden iſt; das andere iſt jedes einzelne Glied derſelben. Die Haftung und mithin die rechtliche Folge jener Unterſcheidung iſt daher auch eine doppelte. Zuerſt trifft ſie nämlich die Einheit, und dieß geſchieht, indem ſie in dem Recht beſchränkt wird, vermöge deſſen ſie das Unrecht beging; dieß aber geſchieht durch die Nichtigkeitserklärung ihrer Funktion, eventuell durch Suspenſion oder gar durch Auflöſung; das ſind die ſpecifiſchen Strafen der juriſtiſchen Perſönlichkeit als ſolcher. Dann aber trifft die Strafe auch den Einzelnen, und zwar in der wirthſchaftlichen Haftbarkeit, dem eventuellen Schadenserſatze, an dem jedes Mitglied nach Verhältniß der Beiſteuer überhaupt Theil nimmt, und der gegen jeden Einzelnen ohne beſonderes Urtheil exequirt werden kann, wenn das Urtheil gegen die Perſönlichkeit als Ganzes gefällt iſt. Dieß tritt nun conſequent auch da ein, wo die juriſtiſche Perſönlichkeit durch Unterlaſſung einen Schaden herbeiführt; ſie haftet dafür, daß ihre Funktionen wirklich geſchehen, und wo durch das Unterbleiben ein Schaden entſteht, muß ſie ihn erſetzen. Die Hauptanwendung iſt die Haftung bei Schäden, die durch Tumulte und Aufruhr in den Gemeinden entſtehen; doch iſt es ungerecht, einfach dieſe Haftbarkeit als unbedingte auszuſprechen, da nach unzweifelhaftem Rechtsgrundſatze der Beweis, daß ſie alles in ihrer Macht Liegende zur Abwehr gethan, ſie vom Schadenserſatz befreien müßte. Die Folge davon iſt vielmehr die Frage, auf welchem Punkte hier die Haftung der Regierung an die Stelle der Haftung für die Gemeinde eintritt; doch gehört dieſe Frage nicht hierher.

So iſt das Princip der Haftbarkeit der Verwaltungskörper als Ganzes an ſich einfach und klar; vermöge des Princips der Wahl kann ſie die Haftbarkeit nicht auf die Individuen wälzen, welche ſie vertreten. Wohl aber muß man conſequent den Grundſatz anerkennen, daß die Verwaltungskörper dafür den Regreß an ihre Organe haben, wenn ein Verſchulden durch Verſehen oder Nachläſſigkeit derſelben vorliegt. Der Proceß darüber hat offenbar gar nichts, wodurch er ſich von jeder andern Regreßklage unterſcheidet. Je einfacher man dieſes Verhältniß auffaßt, deſto klarer wird das Recht deſſelben.

Dieß nun ſind die Grundſätze, welche für die öffentliche Haftbarkeit der Verwaltungskörper gelten. Von ihr unterſcheiden wir als

Unterart die persönliche Haftbarkeit als diejenige, in welcher das einzelne Organ gegenüber dem Einzelnen für die einzelnen Handlungen steht, die er Namens seiner Stellung gegen den Einzelnen vollzieht. Und hier glauben wir nichts hinzufügen zu sollen, als daß dieselben Grundsätze über Klage und Beschwerde, die wir über das Amt in dem verfassungsmäßigen Regierungsrecht dargelegt haben, auch hier in ihrem vollen Umfange zur Geltung kommen. Jeder Einzelne hat daher ein Klagrecht vor dem Gericht und ein Beschwerderecht vor der höheren Stelle, und beide werden nach denselben Principien zu erledigen sein, wie beim Amt und seiner verfassungsmäßigen Haftbarkeit.

Damit nun glauben wir die allgemeinen Grundsätze über das Rechtssystem der freien Verwaltungskörper aufgestellt zu haben. Es wird jetzt unsere Aufgabe sein, diejenige Gestalt darzulegen, welche dieselben durch die besondere Natur der einzelnen Gruppen und Arten dieser Körper in Selbstverwaltung und Vereinswesen empfangen.

Das Princip der Geschichte der freien Verwaltung.

Niemand wird nun glauben, daß das ganze System von Erscheinungen und Rechten, welches wir nun hier als das System der freien Verwaltung dargestellt haben, in der Geschichte auf einemmale entstanden ist. Es hat sich wie alle Organisationen erst langsam entwickelt. Und zwar, wie es die Natur solcher großer Gestaltungen mit sich bringt, in der Weise, daß jeder Theil dieses Gebietes, jede einzelne Grundform der freien Verwaltung, die Selbstverwaltung und das Vereinswesen als Ganzes, und wieder in jedem dieser Theile jede besondere Art derselben ihre eigene Geschichte hat. Es ist gar keinem Zweifel unterworfen, daß das Faßbare und Positive dieser ganzen Geschichte dann in der Geschichte dieser einzelnen Gebiete, in der Geschichte der Landschaften, der Gemeinden, der einzelnen Vereine u. s. w. liegt. Ja es ist auch ein anderes nicht zweifelhaft, auf das wir eben die deutsche Gelehrsamkeit mit der Betonung hinweisen müssen, daß diese Geschichte nicht etwa bloß in Deutschland vor sich geht, sondern daß sie eine europäische ist und als solche verstanden und zuletzt auch dargestellt werden will. Denn das ist das Wesen dieser europäischen Geschichte, daß sie uns zeigt, wie das an sich Gleiche zu einem Verschiedenen wird, so wie es auf verschiedenem Boden erwächst; vor allem aber, daß man ganz unfähig ist, Wesen und Werth des Eigenen bloß aus dem Eigenen heraus würdigen zu können, sondern daß erst die Vergleichung es uns möglich macht, uns selbst kennen zu lernen. Es gibt daher nicht bloß eine geschichtliche Entwicklung der freien Verwaltung

überhaupt, ſondern ſie fällt vielmehr in die ganze Weltgeſchichte, vor allem aber in die der germaniſchen Völker, deren Kraft und Leben weſentlich eben auf dieſer Entwicklung der freien Verwaltung beruhen. Und in dieſem Sinne wird man ſtets und nothwendig dieſe Geſchichte als ein Ganzes ſowohl als in ihren einzelnen Theilen im Auge haben müſſen.

Allein da wir es verſucht haben, den Begriff der freien Verwaltung für alle jene Körper als einen gemeinſamen hinzuſtellen, ſo werden wir zunächſt die Aufgabe haben, auch von einer Geſchichte eben dieſer freien Verwaltung als ſolcher zu reden, und dabei dasjenige zu beſtimmen, was ſie eben als ein ſpecifiſches Element der übrigen Gebiete des hiſtoriſchen Lebens bezeichnet. Es iſt das gleichſam der allgemeine Theil für die Geſchichte der einzelnen Theile, oder das Princip der letzteren, der große Grundgedanke, der ſich zuletzt als der maßgebende und durchdringende in allen einzelnen Gebieten ſeine Geltung verſchafft und dieſelbe beherrſcht. Daſſelbe aber beruht eben auf dem Weſen der freien Verwaltung ſelbſt, mag ſie ſonſt in was immer für einer Form erſcheinen.

Jeder Körper der freien Verwaltung iſt nämlich ſeiner Natur nach zuerſt negativ gegen den Staat, ſein Recht und ſeine Thätigkeit. Entſtanden aus dem ihm angehörigen Elemente, für ſie geltend und in ihnen lebend, will er ſie auch ausſchließlich beherrſchen. Jeder freie Verwaltungskörper ſteht daher ſeinem Weſen nach in einer mehr oder weniger ausgeſprochenen Oppoſition gegen den Einfluß des Staats. Und dieſe Oppoſition iſt von dem Gefühle getragen und begleitet, daß in dem Staate eine andere Natur lebendig iſt als in dem Verwaltungskörper. Wir werden das Weſen beider ſogleich bezeichnen. Gewiß aber iſt es dabei, daß trotz der Freiheit die in den Verwaltungskörpern lebt, dieſelben der Einheit des Staats unterworfen ſind. Es entſteht daraus, und wieder ganz ohne Unterſchied für alle Verwaltungskörper, eine Bewegung im Staatsleben, welche dieſe Selbſtverwaltungskörper der Einheit des Staats unterwerfen will, während andererſeits die Verwaltungskörper ſich dem widerſetzen und ihre Selbſtſtändigkeit vertheidigen. So erzeugt ſich das, was formell zunächſt die Baſis der Geſchichte der freien Verwaltung iſt, ein Gegenſatz und Kampf zwiſchen dem Staat und den Körpern der letzteren, der mit langſamem, aber ſicherem Fortſchritt zu einer Aufnahme derſelben in das einheitliche Leben des Staats führt. Dieſe Aufnahme, das Verweben und Verſchmelzen des Staats mit ſeiner freien Verwaltung iſt nun zwar ſehr verſchieden für die einzelnen Formen der letzteren, und eben ſo ſehr verſchieden in den verſchiedenen Ländern. Allein

trotz all dieſer Verſchiedenheit, die uns das Bild eines reichen Lebens darbietet, iſt die Grundform derſelben die gleiche. Sie beſteht nämlich nicht etwa darin, daß die Selbſtändigkeit der freien Verwaltung im Staatsleben vernichtet, und der freie Verwaltungskörper dem Staate als amtliches Organ einverleibt wird, ſondern darin, daß die beiden großen Elemente des Rechtslebens derſelben, die innere Verfaſſung und das ſtaatliche Recht der Autonomie und der Oberaufſicht gleichſam dem hiſtoriſchen, örtlich verſchiedenen und zufälligem Leben entzogen, und der allgemeinen Geſetzgebung des Staats unterworfen werden. Das organiſche Leben der freien Verwaltung, das iſt ſeine Theilnahme an der einheitlichen Staatsbildung, beginnt daher mit dem Siege der Regierung über die Selbſtändigkeit der Verwaltungskörper, und mit dem erſten großen Verſuch der erſteren, die letzteren zu bloßen Objekten der Verwaltung zu machen. Dieſe erſte Epoche fängt an im ſechzehnten Jahrhundert, und erſtreckt ſich bis ans Ende des achtzehnten. Die Formen dieſer Unterwerfung ſind ſehr verſchieden, und der Grad derſelben gleichfalls, je nach der Art der Verwaltungskörper und der inneren Geſchichte des Landes. Die ſpecielle Darſtellung der Landſchaften, Gemeinden, Vereine u. ſ. w. wird dieß genauer zeigen. Allein die Idee und das Bedürfniß der freien Verwaltung bleiben lebendig. Nur nehmen beide gerade im achtzehnten Jahrhundert, wo die freien Verwaltungskörper der perſönlichen Staatsgewalt gänzlich unterworfen ſind, eine Richtung, welche die Einheit der Anſchauung aller dieſer Gebiete und das Verſtändniß der inneren Geſchichte der ganzen freien Verwaltung bis auf unſere Zeit weſentlich geſtört hat. Da die freien Verwaltungskörper mit ihrer Selbſtändigkeit auch die Kraft verloren haben, das Princip der Freiheit der Völker zu vertreten, ſo wenden ſich die letzteren damit gegen die Regierung ſelbſt, und an der Stelle der freien Verwaltung entſteht die freie Geſetzgebung in den Verfaſſungen des 19. Jahrhunderts. Die große Epoche der Verfaſſungsbildung, welche mit der franzöſiſchen Revolution beginnt, läßt nun das ganze Gebiet der freien Verwaltung eine Zeit lang unbearbeitet liegen; es herrſcht faſt zwei Generationen hindurch die Vorſtellung, daß für die Freiheit die verfaſſungsmäßige Geſetzgebung genüge; von der Verwaltung und ihrem Recht hat dieſe Epoche nur eine unklare, unvollkommene Vorſtellung. Allein was ſich zum Theil ſchon in den zwanziger Jahren dieſes Jahrhunderts verbreitet, das gelangt nach dem Jahre 1848 zur klaren Erkenntniß. Die große Bewegung des Jahrhunderts geht von der Verfaſſung auf die Verwaltung über. Man ſieht die Verwirklichung der Idee der Freiheit in der Herſtellung der Selbſtverwaltung, für welche England eine lange Zeit hindurch

das wenig verstandene Vorbild gewesen, wie Frankreich es für die constitutionelle Monarchie gewesen. Das Streben in dieser Richtung erzeugt nun den ersten großen Versuch, die Rechte der freien Verwaltungskörper zum Gegenstand der Gesetzgebung zu machen; bald indem man sie direkt in die Verfassungsurkunden aufnimmt, bald indem man eigene organische Gesetze dafür erläßt. So beginnt die freie Verwaltung nicht bloß überhaupt eine neue Gestalt zu gewinnen, sondern sie wird auch als Ganzes selbständig, neben Regierung und Gesetzgebung. Und damit stehen wir nun in der Epoche, der wir angehören.

Es ist deßhalb nothwendig, sich den Charakter dieser Epoche zu vergegenwärtigen.

Man muß bei der Beurtheilung derselben davon ausgehen, daß wir auf allen Punkten erst in ihrem Anfang begriffen sind. Das charakteristische Merkmal dieses Anfanges besteht darin, daß das Verständniß der Einheit aller Formen der freien Verwaltung, der Gleichartigkeit der sie alle beherrschenden Grundsätze, der Gemeinsamkeit ihrer Stellung im Staatsleben und der persönlichen Verwaltung gegenüber erst im Werden ist. Demgemäß hat es auch noch kein Staat zu einer einheitlichen Gesetzgebung gebracht, und die Theorie ist bisher nicht im Stande gewesen, das ganze Gebiet in seiner organischen Einheit aufzufassen. Hier sind wir daher mitten in der Arbeit. Sie soll uns nicht verdrießen. Wohl aber wollen wir versuchen, einen Schritt weiter zu gehen, und die Anknüpfung an die Elemente zu suchen, welche gemeinsam die Verfassung und Verwaltung im Staate wie in den freien Verwaltungskörpern in ihrer Entwicklung beherrschen.

Wir haben das Gesetz aufgestellt, daß jede Verfassung und jede Verwaltung durch die gesellschaftlichen Ordnungen bestimmt wird. Ist das wahr, so muß es auch für die Körper der freien Verwaltung Platz greifen. Und wenn wir nun ferner sagen, daß durch den Gang der Geschichte die freien Verwaltungskörper in den Staatsorganismus als selbständige Theile aufgenommen werden, welche Folge hat dann diese Verschmelzung derselben mit dem Staatsleben für die gesellschaftliche Ordnung jener Körper?

Wir bemerkten schon oben, daß in dem Gegensatz zwischen Staat und freier Verwaltung es sich nicht bloß um zwei Formen der Staatsthätigkeit handle, sondern daß sich in demselben vielmehr zwei wesentlich verschiedene Naturen berühren. In der That ist der Kampf zwischen Staat und Verwaltungskörper formell nur ein Gegensatz der Formen des öffentlichen Rechts; in der Sache aber ist er ein Kampf zwischen der Gesellschaftsordnung, welche die Trägerin der Staatsidee ist, mit denjenigen Ordnungen, auf denen Verfassung und Verwaltung der

Verwaltungskörper beruhen. Und dieß nachzuweiſen, iſt die wichtigſte Aufgabe der Geſchichte der letzteren. Wir aber müſſen die Sache ſchon hier begründen.

Der Staat iſt ſeinem höheren Weſen nach, als Einheit aller Perſönlichkeiten, auch die *Gleichheit* derſelben. Er *ſchützt* dieſe Gleichheit durch die gleiche Rechtspflege; er *fördert* ſie durch ſeine innere Verwaltung. Das iſt ſeine höhere Beſtimmung; wo immer der Staat erſcheint, trägt er dieſe großen Principien in das Leben der Völker hinein. Nun aber nennen wir diejenige Geſellſchaftsordnung, welche auf der Gleichheit des Rechts und der Entwicklung der Perſönlichkeit beruht, die *ſtaatsbürgerliche* Geſellſchaft. Daher iſt der Staat der Träger, Vertreter und Beförderer der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft.

Die Verwaltungskörper aber ſind hiſtoriſch entſtanden. Die hiſtoriſche Entſtehung bedeutet, daß die Elemente, auf deren Grundlage ſie ſich gebildet haben, *gegeben* ſind. Die gegebenen Elemente der Geſellſchaft aber ſind eben die Geſchlechter- und die ſtändiſche Ordnung. Daher die einfache, und durch alle Geſchichte beſtätigte Thatſache, daß die Verfaſſung und Verwaltung aller hiſtoriſchen Körper der freien Verwaltung die *Verfaſſung und Verwaltung der Geſchlechter- und Ständeordnung* iſt.

Dieß nun iſt, vermöge der Natur des Grundbeſitzes und ſeiner Intereſſen, faſt ausſchließlich der Fall für die Selbſtverwaltungskörper. Das Vereinsweſen dagegen ſteht von vorn herein auf einem andern Standpunkt. Es ſchließt ſich, wo immer es entſtehen mag, an das *gewerbliche* Kapital und die ſpecifiſchen Intereſſen derſelben. Das Weſen des gewerblichen Kapitals aber iſt es, die Betheiligung und Anrechte jedes Einzelnen denen des andern gleich zu machen, indem es beide von der perſönlichen Thätigkeit und Kraft des Erwerbes abhängig macht. Das Vereinsweſen iſt daher im Weſentlichen die *Grundform der freien Verwaltung der ſtaatsbürgerlichen*, die Selbſtverwaltung die Grundform der freien Verwaltung der *Geſchlechter und der ſtändiſchen Geſellſchaft*.

Daraus nun ergibt ſich zunächſt, daß der Staat, indem er die freie Verwaltung ſeiner Geſetzgebung und ſeinem Rechte unterwirft, die urſprüngliche Verfaſſung und Verwaltung der Selbſtverwaltung *nothwendig umgeſtaltet*, und ſie durch ſeine geſetzlichen Vorſchriften in die Formen und Principien *der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft hinüber führt*. In der That ſind alle Selbſtverwaltungskörper urſprünglich zwar dem Staate gegenüber frei, in ihrer *inneren* Verfaſſung und Verwaltung dagegen höchſt unfrei. Eben deßwegen vermögen ſie im Anfange gar nicht ſich der Entwicklung des Staats

anzuſchließen; ſie müſſen in ihrer geſellſchaftlichen Ausſchließlichkeit gebrochen, und in Verfaſſung und Verwaltung denſelben großen Grundſätzen der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft unterworfen werden, welche im Staate herrſchen. Und dieſer Sieg der letzteren über die in der Selbſtverwaltung herrſchenden Geſchlechter- und ſtändiſchen Elemente iſt eigentlich der tiefere, ſociale Inhalt des Kampfes zwiſchen Staat und Selbſtverwaltung bis zur Mitte unſeres Jahrhunderts; die neuen geſetzlichen Verfaſſungen der letzteren ſind der, durch die verfaſſungsmäßige Geſetzgebung geheiligte Sieg des Staatsbürgerthums über Geſchlecht und Stand in der Selbſtverwaltung. Das iſt der Sinn dieſes ſo hochwichtigen Gebietes der neueſten Geſchichte Europas.

Daraus erklärt ſich denn nun der Gang und Inhalt der Geſchichte der freien Verwaltung der neueſten Zeit. Die Staaten Europas nehmen nicht bloß etwa im Allgemeinen das Recht und die Ordnungen derſelben in ihre Geſetzgebung auf, ſondern der Inhalt dieſer Geſetzgebungen iſt es, der aus dem oben angegebenen Charakter der Entwicklung hervorgeht. Denn im Großen und Ganzen hat ſich dieſe Geſetzgebung nur verhältnißmäßig wenig mit der Competenz oder dem Inhalte der Autonomie der freien Verwaltungskörper beſchäftigt, ſondern vorzugsweiſe mit den Beſtimmungen über die *Wahlen* in denſelben; und zwar in der Weiſe, daß die Autonomie oder das Verhältniß zum Staate ſehr unklar gehalten iſt, während die Geſetzgebung über die innere Verfaſſung faſt ausnahmslos die Grundſätze des Staatsbürgerthums gegenüber der hiſtoriſchen Wahlordnung, die auf den ſtändiſchen Unterſchieden beruhte, durchgeführt hat. Dieſe Thatſache muß ihrerſeits als ein hiſtoriſcher Proceß betrachtet werden, der durch den natürlichen Entwicklungsgang der Dinge geboten iſt; und daher denn auch die eben ſo natürliche, aber gleichfalls unbewußte Beſchränkung der *Literatur* auf die Frage nach dem Wahlrecht, während die Frage nach der Competenz faſt ganz übergangen, oder in ſehr unfertiger Weiſe behandelt iſt, wie wir das ſpäter im Einzelnen zeigen werden.

Und daher denn nun auch eine letzte Erſcheinung auf dieſem Gebiete, welche um ſo mehr der höchſten Beachtung werth iſt, als ſie noch keineswegs als eine fertige betrachtet werden kann. Das iſt das *Uebergreifen der Vereinsform* in die Bildung und Thätigkeit der freien Verwaltungskörper. Das Weſen des Vereins beſteht eben darin, daß die Theilnahme an demſelben eine freie iſt; das iſt daß einerſeits die Betheiligung an dem Vereine jedem ohne Unterſchied ſtändiſcher Rechte freiſteht, und daß andererſeits die Wahl der Organe gleichfalls als eine freie erſcheint. Das Kriterium dieſer großen Bewegung tritt deß-

halb in zwei Hauptformen auf, welche der Sache nach ſchon lange da ſind, die wir aber jetzt mit eigenen Namen benennen müſſen, weil ſie mit jedem Jahre tiefer in die alten Formen der Selbſtverwaltung eingreifen. Das ſind die *Verwaltungsgemeinden* und die *Verwaltungsvereine*, Organismen, welche dazu beſtimmt ſind, auch im Gebiete der Wahl und der inneren Verfaſſung der Verwaltungskörper das Princip der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft zur vollen Geltung zu bringen. Auf *dieſem* Punkte liegt ihre hohe Bedeutung für die Geſchichte der freien Verwaltung, und wir werden unten Gelegenheit genug haben, ſie beſonders hervorzuheben.

Dieß iſt nun im Großen und Ganzen der Gang der Entwicklung in Europa. Aber auch hier wie auf jedem andern Gebiete zeigt ſich nun das mächtige Element der Individualität der großen Kulturvölker thätig, und zwingt uns, wieder den Satz anzuerkennen, daß wir im Grunde wenig von unſerem Gegenſtande wiſſen, wenn wir einfach bei einem dieſer Völker, ſei es England oder Deutſchland, ſtehen bleiben. Die Gemeinſchaft des Lebens in Europa wird immer mächtiger. Mit jedem Tage ſehen wir mehr, daß das, was bei uns beſteht, auch in andern Völkern vorhanden und thätig iſt, wenn auch in anderer Form, mit andern Folgen und unter andern Namen. Tauſend Elemente der Bewegung aber bringen dieſe Verſchiedenheiten in ſtets innigere Berührung; wir *müſſen* uns gewöhnen, das Eigene auch bei Fremden zu finden; wir *müſſen* den bisherigen beſchränkten Geſichtspunkt aufgeben, das Verſtändniß in dem bloßen gelehrten Nebeneinanderſtellen des Verſchiedenen zu ſuchen. Und mag man das verſuchen wie man will, *immer* wird man darauf zurückkommen, daß wir *gemeinſam* große, organiſche Kategorien brauchen, unter welchen ſich die großen und kleinen Verſchiedenheiten des wirklichen Lebens zuletzt in einfacher Weiſe zuſammenfaſſen, und die eine durch die andere erklären. Und, innig überzeugt von *dieſer* Zukunft der Staatswiſſenſchaft, wären wir glücklich, dazu einen Anſtoß auch auf dieſem Gebiete gegeben zu haben.

Das bisher Dargeſtellte umfaßt nun dasjenige, was wir den *allgemeinen Theil* der freien Verwaltung und ihres Rechts nennen, weil die hier aufgeſtellten Grundſätze für *alle* in der Kürze oben ſkizzirten Grundformen der letzteren gelten.

Der *beſondere Theil* hat nun zur Aufgabe, dieſe Grundſätze in den einzelnen Formen zur Anſchauung zu bringen.

Die beiden Grundformen

der

freien Verwaltung.

Erſte Form.

Die Selbſtverwaltung.

Die Selbſtverwaltung.

Wir haben bereits oben das Weſen und das Syſtem der Selbſtverwaltung in ihrem Unterſchiede von demjenigen des Vereinsweſens dargelegt. Unter der Selbſtverwaltung verſtehen wir die Geſammtheit derjenigen freien Verwaltungskörper, welche auf Grundlage der gegebenen gemeinſamen Intereſſen und des Grundbeſitzes an der vollziehenden Gewalt Theil nehmen.

Wir ſcheiden demnach zwei Grundformen der Selbſtverwaltung, die Vertretungen der Intereſſen, und die Selbſtverwaltungskörper des Grundbeſitzes.

Beide haben das miteinander gemein, daß in ihnen ein Organ, welches nicht der Regierung als der perſönlichen Form der vollziehenden Gewalt angehört, an den Rechten derſelben Theil nimmt, jedoch in der Weiſe, daß dieſe Berechtigung eine begränzte iſt. Die Art und Weiſe, wie dieſe Begränzung erzielt wird, beſtimmt dann die Natur beider Gruppen und die einzelne Art derſelben. Beide haben ferner als ſelbſtändige Körper einen ſelbſtändigen inneren Organismus und ſein Recht, alſo eine Art von Verfaſſungs- und Verwaltungsrecht. Allein dieß innere Recht derſelben iſt, wenn auch nur in ſeinen Elementen, bei allen vorhanden und gleich, dennoch in ſeiner Ausbildung in den einzelnen Arten ſo ſehr verſchieden, daß während derſelbe bei den Vertretungen kaum angedeutet erſcheint, es bei den Selbſtverwaltungskörpern dem inneren Staatsrecht in Verfaſſung und Verwaltung beinahe gleich wird. Beide unterſcheiden ſich von dem Vereinsweſen dadurch, daß ihre Exiſtenz nicht von der Willkür und dem Zufall abhängig ſein ſoll, weil ihr Objekt ein dauernd gegebenes iſt; allein beide haben die Fähigkeit, bis zu einem gewiſſen Grade die freie Vereinsform in ſich aufzunehmen, wodurch eine Reihe von älteren Geſtaltungen entſtehen. Beide haben wieder Theil an dem öffentlichen Recht der vollziehenden Gewalt, alſo eine Autonomie, und ſtehen deßhalb unter der Oberaufſicht, welche die Einheit der letzteren mit der Geſammtheit der vollziehenden Gewalt erhält und herſtellt. Allein dieſe Autonomie iſt

eine sehr verschiedene für beide, weil ihre Aufgabe in der Verwaltung eine sehr verschiedene ist. Daher hat auch jede von beiden Formen ihre eigene Geschichte, die vom größten Interesse ist; und dieß nun im Einzelnen durchzuführen, wird die Aufgabe des Folgenden sein.

Wir wissen recht gut, daß es manchen Zweifel haben wird, den Begriff der Selbstverwaltung auch über die Vertretungen auszudehnen. Will man aber die Richtigkeit dieser nicht ganz unwichtigen systematischen Auffassung beurtheilen, so muß man eben nicht mehr bloß von dem Selfgovernment ausgehen, sondern vielmehr den allgemeinen Begriff der freien Verwaltung zum Grunde legen, und dieselbe als ein Ganzes ansehen. Das Entscheidende für dieses System entsteht nämlich, so wie man die Vertretungen und das Vereinswesen nicht bloß mehr für sich, ohne inneren Zusammenhang mit dem Ganzen, sondern in ihrer Verbindung *mit der Verwaltung* und ihrer Thätigkeit auffaßt und mithin den Standpunkt verläßt, dieselben als Theile der der Verfassung zu betrachten. In der That müssen wir immer wieder darauf zurückkommen, daß alle diese Begriffe und Grundsätze überhaupt erst ihren rechten Sinn haben, wenn man das Verwaltungsrecht als ein selbständiges Gebiet des Staatslebens anerkennt. Dann ordnen sich die einzelnen Fragen fast von selbst in dem großen Ganzen.

I.

Die Vertretungen.

Begriff und Wesen.

Für das richtige Verständniß der Vertretungen und ihres Rechts muß man wohl vom folgenden Standpunkt ausgehen.

An sich sind die Grundlagen der Vertretungen aller Art, die großen selbständigen Interessen des wirthschaftlichen Lebens stets vorhanden und bringen sich auch bis zu einem gewissen Grade wohl durch sich selbst zur Geltung. Allein sowie die Gesetzgebung und Verwaltung des Staats zum Bewußtsein darüber gelangt, daß ihre höchste Aufgabe in der Verwirklichung der Einzelinteressen und ihrer Harmonie mit allen andern besteht, so entsteht auch das Bedürfniß, das Wesen, den Umfang, die wahren Bedürfnisse dieser Interessen nicht mehr bloß im Allgemeinen, sondern auch wo möglich für jeden Akt der Gesetzgebung und Verwaltung, der sich in irgend einer Weise mit jener beschäftigt, gegenwärtig zu haben. Allerdings kann nun die Regierung diese Interessen durch ihre eigenen Organe bis zu einem gewissen Grade kennen lernen, und allerdings vermag andererseits die Wissenschaft das allgemeine Verständniß derselben zu finden und zu verbreiten. Es ist *das gerade die praktische Bedeutung der Nationalökonomie*; sie ist *an sich* die reine Lehre von dem Leben der Güter und als solche eine

Wiſſenſchaft für ſich, wie Aſtronomie und Phyſiologie. Allein der Staatswiſſenſchaft im engeren und eigentlichen Sinne gehört ſie erſt in ſo weit, als ſie vermöge ihres rein wiſſenſchaftlichen Inhalts eben die Lehre von den Intereſſen des Güterlebens gegenüber der Verwaltung wird. Doch auch in dieſem Sinne reicht ſie ſo wenig aus, als die Statiſtik, welche die gegebenen Zuſtände dieſes wirthſchaftlichen Lebens lehrt, und in dieſem Sinne mit der Nationalökonomie Hand in Hand geht. Denn dieſe Intereſſen ſind zugleich durch örtliche und hiſtoriſche Verhältniſſe verſchieden, und wechſeln mit den Faktoren, welche auf ihre Verwirklichung Einfluß haben. Die Verwaltung aber ihrerſeits hat es nicht mit den Intereſſen an ſich, ſondern eben mit den wirklichen Intereſſen der gegebenen Zuſtände zu thun. Die eine Seite ihres Werthes beſteht eben in der Fähigkeit, ſich dieſen in ihrer Entwicklung dienſtbar zu zeigen. Ihr kann daher weder die reine Nationalökonomie noch die Statiſtik genügen; die Intereſſen müſſen ſelbſt reden, und ſelbſt ihre Bedürfniſſe zum Ausdruck bringen, ſo wie es ſich um die auf ſie bezüglichen Aufgaben von Geſetzgebung und Verwaltung handelt.

Iſt dieß nun der Fall, ſo bedarf das Leben des Staats eines Organismus, durch welchen dieß geſchieht. Derſelbe wird ſeinerſeits ſehr verſchieden ſein, je nach Natur, Umfang und Dauer dieſer Intereſſen; allein das Wichtige und Gleichartige beſteht darin, daß ſolche Organe erſtlich überhaupt vorhanden ſind, und zweitens, daß die Regierung ihnen das Recht zugeſtehe, gehört zu werden. Auf dem erſten Moment beruht ihr inneres, auf dem zweiten ihr ſtaatliches oder öffentliches Recht. Und dieſe Organe, mit dieſem Recht ausgeſtattet, und daher auch als Elemente der Regierungsthätigkeit funktionirend, nennen wir die Vertretungen.

So einfach nun aber auch dieſer Begriff an ſich erſcheint, ſo enthält er dennoch ſofort eine weſentliche Unterſcheidung, bei der wir wieder gezwungen ſind, die Ausdrücke des Allgemeinen und Beſondern anzuwenden.

Der allgemeine Begriff der Vertretung enthält nämlich jede Form, in welcher ſich ein Intereſſe bei der Regierung Gehör verſchafft, um in Geſetzgebung und Veraltung Geltung zu erlangen. Als die eigentlichen Vertretungen dagegen müſſen wir diejenigen bezeichnen, welche durch die Regierung oder auch durch die Geſetzgebung ſelbſt eigends zu dem Zwecke ins Leben gerufen und organiſirt werden, um die dauernden und wichtigen Intereſſen des volkswirthſchaftlichen Lebens zum Ausdruck zu bringen. Das Gebiet der Vertretungen wird dadurch ein weites und vielgeſtaltiges, und es iſt bei der Lebendigkeit und Macht der Intereſſen, um die es ſich gerade in unſerer Zeit

handelt, von entſchiedener Wichtigkeit, auch hier feſte Grundlagen zu finden, um darauf feſte Rechtsgrundſätze bauen zu können.

Wir verſtatten uns daher, anſtatt der unklaren und unaufgelösten Behandlung der Sache in der erſten Auflage, hier die organiſche Eintheilung dieſes ganzen, ſehr wichtigen Gebietes zu geben. Der Leſer wird dann bald erkennen, ob dieß willkürliche, oder der wahren Natur der Sache entſprechende Unterſcheidungen, Begriffe und Rechte ſind.

A. Die freien Vertretungen.

1) Geſuche, Petitionen und Petitionsrecht.

Die freien Vertretungen ſind ſolche, welche, weil ſie ſich nicht auf ein dauerndes Intereſſe oder ein dauerndes Recht beziehen, von Einzelnen ausgehen, und den Ausdruck und die Auffaſſung der Intereſſen von dem Standpunkte der Einzelnen aus der Regierung vorlegen. Solche Aeußerungen oder Vertretungen der Intereſſen können nur einſeitig von den Betheiligten kommen; ſie können aber auch von der Regierung ſelbſt zum Zwecke ihrer Information veranlaßt werden. Im erſten Falle reden wir von einem Geſuche und einem Geſuchs- oder Petitionsrecht, im zweiten Falle von Gutachten und von Vernehmungen (oder Enqueten).

Das Recht auf Geſuche oder Petitionen iſt ein allgemein bürgerliches Recht. Ein Geſuch iſt ſtets unter allen Formen die Bitte um Berückſichtigung irgend eines beſondern Intereſſes durch die geſetzgebende oder vollziehende Gewalt. Das Geſuch ſelbſt kann ſich nun ſowohl auf ein ganz individuelles, als auf ein allgemeines Intereſſe beziehen, es kann ſich eben ſo wohl an die geſetzgebende, als an die vollziehende Gewalt wenden. Das Recht auf Bitte und Geſuch iſt deßhalb nicht erſt durch den Begriff des Staatsbürgerthums gegeben, ſondern liegt überhaupt in dem Weſen des Unterthans. Zu einer größeren, öffentlich rechtlichen Bedeutung wird es erſt da, wo es nicht mehr durch den Einzelnen, ſondern durch eine Gemeinſchaft ausgeübt wird. Ein ſolches von einer Gemeinſchaft aufgeſtelltes Geſuch nennen wir eine Petition, und das Recht, durch Organe ſelbſtgebildeter Gemeinſchaften den Staatsgewalten Geſuche vorzulegen, das Petitionsrecht.

Es iſt nun klar, daß auf dieſe Weiſe zwiſchen Geſuch ein weſentlicher Unterſchied iſt; erſt das Petitionsrecht gehört in das Staatsbürgerthum; es iſt die Erklärung von Seite des Staats, daß er bereit ſei, die Anſichten und Wünſche der Gemeinſchaft, wie immer ſie ſich gebildet haben mögen, zu hören und zu berückſichtigen. Es iſt daher nicht bloß formell ein ſehr wichtiges Recht, ſondern es

hängt in ſeiner Ausübung auf das Innigſte mit dem Leben des Volkes zuſammen. Denn es iſt fähig, die Grundform der Vertretung zu werden, ſowie ein Volk gebildet genug iſt, um bei wichtigen Anlegenheiten die Intereſſen zu beſprechen, und ſie zu einem öffentlichen Ausdruck zu bringen; und wo das der Fall iſt, da wird keine Regierung ſolche Petitionen überſehen. Damit aber allerdings das Zufällige und Willkürliche in ſolchen Petitionen wegfalle, iſt es eine weſentliche Vorausſetzung, daß dieſelben nicht bloß auf Grundlage einer einzelnen Verſammlung, ſondern vielmehr auf Grundlage eines Vereins entſtehen. Denn erſt durch den Verein iſt man fähig, den Werth und das Maß der Petition zu unterſuchen und ihr dadurch den Inhalt und Nachdruck zu geben, den ſie von der Regierung fordern müſſen. Es ergibt ſich daraus, daß eben in dem Geſuchs- und Petitionsrecht der Punkt gegeben iſt, auf welchem die freien Vereine mit der freien Verwaltung zuſammenhängen. In der That iſt nie das Recht der Vereinigung an ſich Gegenſtand des Bedenkens von Seiten der Regierungen geweſen, ſondern nur das Vereinsrecht zum Zwecke von öffentlichen Erklärungen und Petitionen. Wo daher ein ſolches Recht bewilligt und vom Volke wirklich ausgeübt iſt, da iſt es fähig, die eigentlichen Vertretungen zu erſetzen, während umgekehrt da, wo das Petitionsrecht durch Vereine beſchränkt wird, die Regierungen für ihre Beſchlüſſe der letzteren um ſo dringender bedürfen, je höher die Aufgaben und Intereſſen ſtehen, um die es ſich dabei handelt. Und wiederum finden dieſe allgemeinen Sätze ihre poſitive Beſtätigung in dem Leben der großen Culturvölker. Denn in England, dem Vaterlande des Vereins- und Verſammlungsrechts, ſind die eigentlichen Vertretungen in Räthen und Kammern ſo gut als gar nicht vorhanden, und die Funktion derſelben wird entweder indirekt durch die Thätigkeit, eventuell durch die Petitionen der Vereine erſetzt, oder direkt durch die großen Vernehmungen, die aus dem obigen Grunde gleichfalls aus England ſtammen. In Frankreich dagegen, wo man dem Vereinsweſen ſo wenig Raum gelaſſen, hat man die Thätigkeit deſſelben eben durch die eigentlichen Vertretungen, die Conseils erſetzen müſſen, wie wir unten ſehen werden. In Deutſchland bewegt ſich noch beides neben einander, ohne daß man zu einem Abſchluß gediehen wäre, der in dieſem Lande zuletzt immer erſt dann ein vollſtändiger ſein zu können ſcheint, wenn die Sache theoretiſch formulirt iſt. Und dazu wird vielleicht das Obige ſeinerſeits beitragen.

Sowie nun aber auf dieſe Weiſe das Petitionsrecht durch den Organismus der Vereine ausgeübt und zu einem ſelbſtändigen Faktor der Verwaltungsthätigkeit wird, ſo kann man auch von dem abſtrakten

handelt, von entſchiedener Wichtigkeit, auch hier feſte Grundlagen zu finden, um darauf feſte Rechtsgrundſätze bauen zu können.

Wir verſtatten uns daher, anſtatt der unklaren und unaufgelösten Behandlung der Sache in der erſten Auflage, hier die organiſche Eintheilung dieſes ganzen, ſehr wichtigen Gebietes zu geben. Der Leſer wird dann bald erkennen, ob dieß willkürliche, oder der wahren Natur der Sache entſprechende Unterſcheidungen, Begriffe und Rechte ſind.

A. Die freien Vertretungen.

1) Geſuche, Petitionen und Petitionsrecht.

Die freien Vertretungen ſind ſolche, welche, weil ſie ſich nicht auf ein dauerndes Intereſſe oder ein dauerndes Recht beziehen, von Einzelnen ausgehen, und den Ausdruck und die Auffaſſung der Intereſſen von dem Standpunkte der Einzelnen aus der Regierung vorlegen. Solche Aeußerungen oder Vertretungen der Intereſſen können nur einſeitig von den Betheiligten kommen; ſie können aber auch von der Regierung ſelbſt zum Zwecke ihrer Information veranlaßt werden. Im erſten Falle reden wir von einem Geſuche und einem Geſuchs- oder Petitionsrecht, im zweiten Falle von Gutachten und von Vernehmungen (oder Enqueten).

Das Recht auf Geſuche oder Petitionen iſt ein allgemein bürgerliches Recht. Ein Geſuch iſt ſtets unter allen Formen die Bitte um Berückſichtigung irgend eines beſondern Intereſſes durch die geſetzgebende oder vollziehende Gewalt. Das Geſuch ſelbſt kann ſich nun ſowohl auf ein ganz individuelles, als auf ein allgemeines Intereſſe beziehen, es kann ſich eben ſo wohl an die geſetzgebende, als an die vollziehende Gewalt wenden. Das Recht auf Bitte und Geſuch iſt deßhalb nicht erſt durch den Begriff des Staatsbürgerthums gegeben, ſondern liegt überhaupt in dem Weſen des Unterthans. Zu einer größeren, öffentlich rechtlichen Bedeutung wird es erſt da, wo es nicht mehr durch den Einzelnen, ſondern durch eine Gemeinſchaft ausgeübt wird. Ein ſolches von einer Gemeinſchaft aufgeſtelltes Geſuch nennen wir eine Petition, und das Recht, durch Organe ſelbſtgebildeter Gemeinſchaften den Staatsgewalten Geſuche vorzulegen, das Petitionsrecht.

Es iſt nun klar, daß auf dieſe Weiſe zwiſchen Geſuch ein weſentlicher Unterſchied iſt; erſt das Petitionsrecht gehört in das Staatsbürgerthum; es iſt die Erklärung von Seite des Staats, daß er bereit ſei, die Anſichten und Wünſche der Gemeinſchaft, wie immer ſie ſich gebildet haben mögen, zu hören und zu berückſichtigen. Es iſt daher nicht bloß formell ein ſehr wichtiges Recht, ſondern es

hängt in seiner Ausübung auf das Innigste mit dem Leben des Volkes zusammen. Denn es ist fähig, die Grundform der Vertretung zu werden, sowie ein Volk gebildet genug ist, um bei wichtigen Anlegenheiten die Interessen zu besprechen, und sie zu einem öffentlichen Ausdruck zu bringen; und wo das der Fall ist, da wird keine Regierung solche Petitionen übersehen. Damit aber allerdings das Zufällige und Willkürliche in solchen Petitionen wegfalle, ist es eine wesentliche Voraussetzung, daß dieselben nicht bloß auf Grundlage einer einzelnen Versammlung, sondern vielmehr auf Grundlage eines Vereins entstehen. Denn erst durch den Verein ist man fähig, den Werth und das Maß der Petition zu untersuchen und ihr dadurch den Inhalt und Nachdruck zu geben, den sie von der Regierung fordern müssen. Es ergibt sich daraus, daß eben in dem Gesuchs- und Petitionsrecht der Punkt gegeben ist, auf welchem die freien Vereine mit der freien Verwaltung zusammenhängen. In der That ist nie das Recht der Vereinigung an sich Gegenstand des Bedenkens von Seiten der Regierungen gewesen, sondern nur das Vereinsrecht zum Zwecke von öffentlichen Erklärungen und Petitionen. Wo daher ein solches Recht bewilligt und vom Volke wirklich ausgeübt ist, da ist es fähig, die eigentlichen Vertretungen zu ersetzen, während umgekehrt da, wo das Petitionsrecht durch Vereine beschränkt wird, die Regierungen für ihre Beschlüsse der letzteren um so dringender bedürfen, je höher die Aufgaben und Interessen stehen, um die es sich dabei handelt. Und wiederum finden diese allgemeinen Sätze ihre positive Bestätigung in dem Leben der großen Culturvölker. Denn in England, dem Vaterlande des Vereins- und Versammlungsrechts, sind die eigentlichen Vertretungen in Räthen und Kammern so gut als gar nicht vorhanden, und die Funktion derselben wird entweder indirekt durch die Thätigkeit, eventuell durch die Petitionen der Vereine ersetzt, oder direkt durch die großen Vernehmungen, die aus dem obigen Grunde gleichfalls aus England stammen. In Frankreich dagegen, wo man dem Vereinswesen so wenig Raum gelassen, hat man die Thätigkeit desselben eben durch die eigentlichen Vertretungen, die Conseils ersetzen müssen, wie wir unten sehen werden. In Deutschland bewegt sich noch beides neben einander, ohne daß man zu einem Abschluß gediehen wäre, der in diesem Lande zuletzt immer erst dann ein vollständiger sein zu können scheint, wenn die Sache theoretisch formulirt ist. Und dazu wird vielleicht das Obige seinerseits beitragen.

Sowie nun aber auf diese Weise das Petitionsrecht durch den Organismus der Vereine ausgeübt und zu einem selbständigen Faktor der Verwaltung [illegible] wird, so kann auch von dem abstrakten

handelt, von entſchiedener Wichtigkeit, auch hier feſte Grundlagen zu finden, um darauf feſte Rechtsgrundſätze bauen zu können.

Wir verſtatten uns daher, anſtatt der unklaren und unaufgelösten Behandlung der Sache in der erſten Auflage, hier die organiſche Eintheilung dieſes ganzen, ſehr wichtigen Gebietes zu geben. Der Leſer wird dann bald erkennen, ob dieß willkürliche, oder der wahren Natur der Sache entſprechende Unterſcheidungen, Begriffe und Rechte ſind.

A. Die freien Vertretungen.

1) Geſuche, Petitionen und Petitionsrecht.

Die freien Vertretungen ſind ſolche, welche, weil ſie ſich nicht auf ein dauerndes Intereſſe oder ein dauerndes Recht beziehen, von Einzelnen ausgehen, und den Ausdruck und die Auffaſſung der Intereſſen von dem Standpunkte der Einzelnen aus der Regierung vorlegen. Solche Aeußerungen oder Vertretungen der Intereſſen können nur einſeitig von den Betheiligten kommen; ſie können aber auch von der Regierung ſelbſt zum Zwecke ihrer Information veranlaßt werden. Im erſten Falle reden wir von einem Geſuche und einem Geſuchs- oder Petitionsrecht, im zweiten Falle von Gutachten und von Vernehmungen (oder Enqueten).

Das Recht auf Geſuche oder Petitionen iſt ein allgemein bürgerliches Recht. Ein Geſuch iſt ſtets unter allen Formen die Bitte um Berückſichtigung irgend eines beſondern Intereſſes durch die geſetzgebende oder vollziehende Gewalt. Das Geſuch ſelbſt kann ſich nun ſowohl auf ein ganz individuelles, als auf ein allgemeines Intereſſe beziehen, es kann ſich eben ſo wohl an die geſetzgebende, als an die vollziehende Gewalt wenden. Das Recht auf Bitte und Geſuch iſt deßhalb nicht erſt durch den Begriff des Staatsbürgerthums gegeben, ſondern liegt überhaupt in dem Weſen des Unterthans. Zu einer größeren, öffentlich rechtlichen Bedeutung wird es erſt da, wo es nicht mehr durch den Einzelnen, ſondern durch eine Gemeinſchaft ausgeübt wird. Ein ſolches von einer Gemeinſchaft aufgeſtelltes Geſuch nennen wir eine Petition, und das Recht, durch Organe ſelbſtgebildeter Gemeinſchaften den Staatsgewalten Geſuche vorzulegen, das Petitionsrecht.

Es iſt nun klar, daß auf dieſe Weiſe zwiſchen Geſuch ein weſentlicher Unterſchied iſt; erſt das Petitionsrecht gehört in das Staatsbürgerthum; es iſt die Erklärung von Seite des Staats, daß er bereit ſei, die Anſichten und Wünſche der Gemeinſchaft, wie immer ſie ſich gebildet haben mögen, zu hören und zu berückſichtigen. Es iſt daher nicht bloß formell ein ſehr wichtiges Recht, ſondern es

hängt in ſeiner Ausübung auf das Innigſte mit dem Leben des Volkes zuſammen. Denn es iſt fähig, die Grundform der Vertretung zu werden, ſowie ein Volk gebildet genug iſt, um bei wichtigen Anlegenheiten die Intereſſen zu beſprechen, und ſie zu einem öffentlichen Ausdruck zu bringen; und wo das der Fall iſt, da wird keine Regierung ſolche Petitionen überſehen. Damit aber allerdings das Zufällige und Willkürliche in ſolchen Petitionen wegfalle, iſt es eine weſentliche Vorausſetzung, daß dieſelben nicht bloß auf Grundlage einer einzelnen Verſammlung, ſondern vielmehr auf Grundlage eines Vereins entſtehen. Denn erſt durch den Verein iſt man fähig, den Werth und das Maß der Petition zu unterſuchen und ihr dadurch den Inhalt und Nachdruck zu geben, den ſie von der Regierung fordern müſſen. Es ergibt ſich daraus, daß eben in dem Geſuchs- und Petitionsrecht der Punkt gegeben iſt, auf welchem die freien Vereine mit der freien Verwaltung zuſammenhängen. In der That iſt nie das Recht der Vereinigung an ſich Gegenſtand des Bedenkens von Seiten der Regierungen geweſen, ſondern nur das Vereinsrecht zum Zwecke von öffentlichen Erklärungen und Petitionen. Wo daher ein ſolches Recht bewilligt und vom Volke wirklich ausgeübt iſt, da iſt es fähig, die eigentlichen Vertretungen zu erſetzen, während umgekehrt da, wo das Petitionsrecht durch Vereine beſchränkt wird, die Regierungen für ihre Beſchlüſſe der letzteren um ſo dringender bedürfen, je höher die Aufgaben und Intereſſen ſtehen, um die es ſich dabei handelt. Und wiederum finden dieſe allgemeinen Sätze ihre poſitive Beſtätigung in dem Leben der großen Culturvölker. Denn in England, dem Vaterlande des Vereins- und Verſammlungsrechts, ſind die eigentlichen Vertretungen in Räthen und Kammern ſo gut als gar nicht vorhanden, und die Funktion derſelben wird entweder indirekt durch die Thätigkeit, eventuell durch die Petitionen der Vereine erſetzt, oder direkt durch die großen Vernehmungen, die aus dem obigen Grunde gleichfalls aus England ſtammen. In Frankreich dagegen, wo man dem Vereinsweſen ſo wenig Raum gelaſſen, hat man die Thätigkeit deſſelben eben durch die eigentlichen Vertretungen, die Conseils erſetzen müſſen, wie wir unten ſehen werden. In Deutſchland bewegt ſich noch beides neben einander, ohne daß man zu einem Abſchluß gediehen wäre, der in dieſem Lande zuletzt immer erſt dann ein vollſtändiger ſein zu können ſcheint, wenn die Sache theoretiſch formulirt iſt. Und dazu wird vielleicht das Obige ſeinerſeits beitragen.

Sowie nun aber auf dieſe Weiſe das Petitionsrecht durch den Organismus der Vereine ausgeübt und zu einem ſelbſtändigen Faktor der Verwaltungsthätigkeit wird, ſo kann man auch von dem abſtrakten

Rechtsprincip des Petitionsrechts, wie es gewöhnlich formulirt wird, zu einem positiven Inhalt desselben übergehen, der sich dann förmlich als ein *Theil des Vereinsrechts* herausstellt. Hier daher mögen nur die leitenden Grundsätze Platz greifen. *Erster* Grundsatz einer Versammlungs- und Vereinspetition muß der sein, daß sie nur dann als solche gültig ist, wenn sie unter den von der Versammlung oder dem Verein selbst aufgestellten *Formen* zu Stande gekommen ist. *Zweiter* Grundsatz ist, daß eine Versammlung wie ein Verein nur über die Gegenstände und Interessen, welche *zum Zwecke derselben gehören*, eine Petition aufstellen soll. Die weitere Entwicklung und Begründung dieser Punkte gehört dann, wie schon erwähnt, in das Vereinsrecht.

Was nun schließlich die *Form der Eingabe* betrifft, so kann sie entweder schriftlich geschehen, wobei nichts weiter zu bemerken ist, oder *mündlich*. Die mündliche Form ist die der *Deputation*. Bei derselben ist nichts erforderlich als die Legitimation für den Auftrag. Es ist wohl überflüssig, von einer *Pflicht* zum Empfange solcher Deputationen zu reden.

Auf diese Weise nun greift das freie Vereinsleben in die Verwaltung und ebenso in die Gesetzgebung hinein, noch nicht durch seine Thätigkeit, sondern nur noch durch seine Interessen und die daraus hervorgehenden Beschlüsse und Gesuche. Die zweite große Form aber, in welcher nun die *Regierung selbst* sich die für ihre Thätigkeit erforderlichen Kenntnisse in einzelnen, die großen Interessen berührenden Fällen verschafft, ist die *Vernehmung* oder *Enquete*.

Ein eigentliches Petitions*recht* als Theil des öffentlichen Rechts bildet sich stets nur da aus, wo das Princip der freien Verwaltung gegenüber der persönlichen Verwaltung der Regierung zur Geltung kommen will; wo es bereits zur Geltung gelangt *ist*, bedarf dasselbe keines eigenen Rechts mehr, wie in England. Jede gesetzliche Bestimmung über das Petitionsrecht ist daher eine Uebergangsbestimmung, und der Charakter desselben ist daher immer, namentlich im Anfange der freieren Bewegung, ein vorwiegend polizeilicher. Die Anerkennung des Petitionsrechts beginnt mit den Constitutionen der französischen Revolution; sie ist eigentlich die Anerkennung des Princips der freien Theilnahme an der Rechtsbildung des Staatslebens überhaupt. Frankreich hat daher das droit de petition stets als ein droit naturel anerkannt; so die Charte von 1814 (Art. 53); die Charte von 1830 (Art. 45). In dieser Auffassung des französischen Petitionsrechts war nun in den *Gegenständen* der Petition noch kein Unterschied gemacht, und formell ist derselbe auch jetzt noch nicht aufgestellt. In Wahrheit aber hat die neue Gestalt des Kaiserreichs das Wesen des Petitionsrechts als eines *allgemeinen* bürgerlichen Rechts aufgehoben; nicht der Form, sondern dem *Wesen* nach gibt es in Frankreich keine Petitionen um verfassungsmäßige Ent-

wicklung mehr, ſondern nur noch Petitionen in Bezug auf die Verwaltung. Dieß hat man erreicht, indem die Conſtitution von 1852 überhaupt die Petitionen an den Corps legislatif aufhob und nur noch Petitionen an den Senat zuläßt. Das Dekret vom 31. December 1852 hat das Verfahren dabei geregelt. Gewöhnliche Petitionen werden einem Petitionscomité zugewieſen; bei Petitionen, welche Beſchwerden wegen Verletzung verfaſſungsmäßiger Rechte enthalten, wird erſt die question préalable geſtellt, ob der Senat ſie überhaupt anerkennt (le sénat maintient ou annulle). In Deutſchland bildet ſich das Petitionsrecht aus an den landſtändiſchen Vertretungen; hier ſcheiden ſich zuerſt Geſuche und Petitionen. Das Recht, ein Geſuch an die Regierung einzugeben, iſt als ſelbſtverſtändliches überhaupt ein Gegenſtand der Geſetzgebung geweſen; erſt da, wo die entſtehende Verfaſſungsmäßigkeit der Verwaltung ihre Vertretung in den Ständen findet, erſcheint allerdings eine Petition an die Stände als eine indirekte Anerkennung des Rechts derſelben, auf die Verwaltung einen Einfluß zu nehmen, indem ſie durch ihren Ausſpruch nicht etwa bloß über die Sache, ſondern auch über das Verfahren der Regierung ein Urtheil ausſprechen. In dieſem Sinne iſt die Anerkennung des Petitionsrechts in den Verfaſſungen ſeit 1828 ein weſentlicher Schritt vorwärts (Klüber, Oeffentliches Recht §. 296). Man ſieht aber deutlich, wie das Gefühl der Sache in den Geſetzgebungen jener Zeit lebendig iſt, denn mit der Geſtattung des Petitionsrechts iſt zugleich das Verbot der Verſammlungen und Vereine zum Zwecke ſolcher Petitionen ohne Erlaubniß aufgeſtellt. Das Streben der beſchränkten Verfaſſungen vor 1848 geht mithin darauf, den Petitionen ihren individuellen Charakter des Geſuches zu erhalten und ſo den Einfluß der öffentlichen Meinung auf die Regierung zu brechen. Erſt mit dem Auftreten des Vereins- und Verſammlungsrechts gewinnt die Sache ihre neue Geſtalt. Jetzt ſcheiden wir auch im Sinne des öffentlichen Rechts zwiſchen den Geſuchen, welche Wünſche und Beſchwerden Einzelner, und Petitionen, welche die Anſichten und Forderungen der Vielheit ausdrücken. Doch ſind die formalen Beſtimmungen darüber noch größtentheils unfertig, da faſt immer Beſchwerde und Petition verwechſelt werden. (Vgl. Rönne, Preußiſches Staatsrecht I, 99. Zöpfl II, §. 412.) — Es iſt klar, daß von einer feſten Geſtalt des Rechts zu Petitionen erſt dann die Rede ſein kann, wenn man die Beſchwerde mit ihrem Recht einerſeits von dem Klagrecht und andererſeits vom Petitionsrecht geſchieden haben wird. Wir verweiſen dafür auf die Darſtellung des Beſchwerderechts in Bd. I.

2) Gutachten, Vernehmungen (Enqueten).

Unter Vernehmung (oder Enquete) verſtehen wir diejenige Regierungsmaßregel, durch welche vermöge eines eigends zu dieſem Zwecke beſtellten Organes die an einer Geſetzgebungs- oder Verwaltungsfrage direkt Betheiligten, oder die für dieſelbe Sachkundigen aufgefordert werden, ihre Meinung über beſtimmte derſelben vorgelegte Punkte auszuſprechen. Geſchieht dieß von Einzelnen, ſo entſteht das,

was wir ein Gutachten nennen. Werden dagegen alle Berufenen herbeigezogen, so entsteht die Vernehmung.

Die Vernehmungen sind zuweilen für die Gesetzgebung, immer aber für die Verwaltung so wichtig, daß es nicht ohne Werth ist, sie einen Augenblick ins Auge zu fassen, um so mehr, als unseres Wissens gar keine Gesetzgebung, und fast gar keine Literatur darüber existirt.

Man muß zu diesem Zweck den Gesichtspunkt des Rechts von dem der Zweckmäßigkeit scheiden.

Die Regierung hat unzweifelhaft das Recht, über jeden Theil des öffentlichen Lebens eine solche Vernehmung einzuleiten. Sie hat das Recht, die Fragen zu stellen. Sie hat das Recht, die Form der Vernehmung zu bestimmen und die Polizei derselben auszuüben. Sie hat das Recht Aeußerungen, welche nicht auf die bestimmt vorgelegten Fragen Bezug haben, zurückzuweisen. Allein sie hat nicht das Recht, solche Aeußerungen darum nicht zuzulassen, weil sie mit ihren Ansichten und Absichten im Widerspruch stehen. Sie kann daher auch während der Vernehmung dem Vernommenen das Wort nicht nehmen, so lange er bei der Sache bleibt. Sie hat auch nicht das Recht, jemanden zur Aeußerung zu zwingen. Dagegen steht ihr das Recht zu, eine schriftliche Aeußerung statt einer mündlichen zu nehmen oder abzuweisen. Der Gebrauch, den sie von dem so gewonnenen Material machen will, hat sie natürlich ganz allein zu bestimmen.

Dagegen sollten alle Vernehmungen öffentlich sein. Und zwar muß man jedem Vernommenen sogar das Recht einräumen, von den übrigen Aussagen Kenntniß zu nehmen. Ohne Oeffentlichkeit entbehrt jede Vernehmung mehr als die Hälfte ihres Werthes. Es ist nur dadurch, daß die Vernehmung öffentlich ist, in dem Eindruck der Aussagen eine persönliche Verantwortlichkeit des Aussagenden für die volle Wahrheit seiner Aussage möglich; und ohne diese ist die letztere fast werthlos. Ich werde selten leichtfertig oder ungenau sein, wo ich weiß, daß das, auch geschäftliche, Vertrauen, das meine Hörer in mich setzen, von meinen Aeußerungen abhängt. Darüber ist man sich in England und Frankreich gleichmäßig einig. In Deutschland scheint man sich noch vielfach darüber unklar zu sein. Es ist aber festzuhalten, daß keine amtliche Publikation von Vernehmungsprotokollen im Stande ist, diese Oeffentlichkeit jemals zu ersetzen.

Endlich sollte man für die Vernehmungen Einen wichtigen Grundsatz festhalten. Es ist gänzlich falsch und führt nie zu einem Ziele, wenn eine Regierung glaubt, durch eine Vernehmung erst erfahren zu können, was sie thun soll. Einer jeden Vernehmung muß im Gegentheil ein bereits gründlich durchdachter Plan der Regierung zum

Grunde liegen; die Vernehmung kann den Plan ändern, vielleicht ihn aufheben, aber ſie ſoll und kann nie den Plan erzeugen. Man kann faſt mit Beſtimmtheit ſagen, daß jede Vernehmung in dem Grade ergebnißloſer wird, in welchem man ihr mehr ſchöpferiſche Kraft zutraut. Daher ſoll eine Vernehmung ſtets große Vorbereitungen zur Vorausſetzung haben; doch dürfen dieſelben bei der Vernehmung nicht direkt zur Erſcheinung kommen, ſondern höchſtens bei den Fragen, welche in derſelben geſtellt werden. Es bleibt eine viel größere Kunſt, die Ergebniſſe einer Vernehmung zu benützen, als dieſelbe richtig zu leiten.

B. Die eigentlichen Vertretungen.

1) Begriff und Aufgabe.

Die eigentlichen Vertretungen entſtehen nun da, wo die Regierung das Bedürfniß hat, für beſtimmte, dauernde und begränztere Intereſſen diejenigen Thatſachen und Grundſätze feſtzuſtellen, welche für ihre Thätigkeit in Geſetzgebung und Verwaltung von Wichtigkeit ſind. Sie verhalten ſich daher zu den freien Verwaltungen etwa wie ein Amt zu einem Mandat. Sie haben nicht eine zufällige und vorübergehende, ſondern eine dauernde Aufgabe. Sie werden daher auch nicht gebildet durch den freien Beſchluß Einzelner, ſondern durch ein Geſetz oder eine (eigentliche) Verordnung. Sie funktioniren nicht nach Ermeſſen, ſondern ſie haben die Pflicht, die ihnen unterſtellten Thatſachen zu beobachten und der Regierung für ihre Zwecke auf ihre Fragen zu antworten. Dieſem Grundſatz entſpricht der zweite, daß eine jede Vertretung das Recht haben muß, in allen auf ihr Objekt bezüglichen Regierungsthätigkeiten gehört zu werden. Dabei können gewiſſe Punkte zwar ausgeſchloſſen ſein, allein es iſt das weder weiſe, noch auf die Dauer aufrecht zu halten, wenn dieſe Punkte von entſcheidender Wichtigkeit ſind. Denn entweder wird die Vertretung an dem Bewußtſein zu Grunde gehen, daß ihr die Hauptſachen entzogen ſind, während ſie doch die moraliſche Verantwortlichkeit für dieſelben theilt; oder ſie wird vermöge deſſelben Bewußtſeins mehr fordern, als ihrem eigenen Weſen entſpricht. Es iſt aber im abſoluten Widerſpruch mit der Natur einer Vertretung, über eine Vorlage einen für Dritte gültigen Beſchluß zu faſſen; denn ſie würde dadurch aus einem Organe der Verwaltung zu einem Organe der Geſetzgebung werden. Ob ſie dagegen ſelbſtändige Anträge einbringen darf, ſei es auf Verwaltung, ſei es auf Geſetzgebung bezüglich, kann verſchieden beſtimmt ſein; natürlich iſt es, dieſelben zu geſtatten, aber nur in Beziehung auf die beſondern Aufgaben, für welche die Vertretungen beſtimmt ſind. Das Recht der

Anträge ist derjenige Theil des staatlichen Rechts der Vertretungen, mit welchem sie der Gesetzgebung angehören können, wenn es sich um zu erlassende Gesetze handelt; handelt es sich dagegen um Verordnungen, welche für bestimmte Zustände und Interessen erforderlich scheinen, so fällt dieselbe Thätigkeit wieder unter die Verwaltung im wirklichen Sinne. Diese Unterscheidung ist allerdings zunächst eine theoretische; sie dient aber praktisch dazu, die wichtige Stellung, welche dieselben in der Verwaltung haben, zu bezeichnen.

Aus dieser Stellung folgt nämlich wieder, daß diese Vertretungen nicht ohne Zusammenhang mit der Regierung bestehen können, sondern mit einem bestimmten Amte *verbunden*, oder demselben *untergeordnet* sein müssen. Sie haben daher eine doppelte Aufgabe. Einerseits sind sie selbstthätig, andererseits funktioniren sie als Organe der Regierung. Bei ihnen tritt daher bereits der Unterschied zwischen dem inneren Recht und dem staatlichen klarer hervor. Sie haben nämlich bereits einerseits eine gewisse selbständige Verfassung, und daneben andererseits meist auch die ersten Elemente einer selbständigen Verwaltung; daneben besitzen sie vermöge ihrer, wenn auch auf ihre specielle Aufgabe beschränkten Verwaltung ein gewisses Verordnungsrecht und eine gewisse Zwangsgewalt. Bei ihnen beginnt daher der Begriff der eigentlichen *Verwaltungskörper*, wenn auch nur noch in sehr unentwickelter Weise. Aber bei ihnen tritt auch zuerst das ein, was wir in der Geschichte der freien Verwaltung bereits angedeutet haben, der Proceß, durch welchen diese selbständigen, beinahe amtlichen Körper durch die Thätigkeit des *Vereinswesens* ersetzt werden. In der That sind sie an sich viel besser als ein unthätiger und schlecht organisirter, aber andererseits nicht so gut, als ein tüchtiger Verein. Wo Vereins- und Versammlungsrecht daher in rechter Blüthe stehen, da werden sie fast überflüssig; wo sich die Regierung auf die Vereine nicht verlassen kann, sind sie nothwendig. Man muß sie daher durchaus in diesem ihrem inneren Zusammenhange mit dem Ganzen betrachten; für sich betrachtet, bieten sie wenig Interesse, und sind eben deßhalb auch wohl von der bisherigen, namentlich aber von der systematischen Literatur so gut als gar nicht betrachtet worden.

Wir scheiden sie nun in zwei Hauptformen, die *Räthe* und die *Kammern*.

2) Räthe. — Die Boards in England. Das System der Conseils in Frankreich. Deutschlands „Räthe."

Wenn man in der Lehre von der Verwaltung von den „Räthen" reden will, so muß man allerdings zunächst nicht die ganze Masse von

Organen, welche dieſen Namen führen, darunter verſtehen. Wohl aber iſt es von Intereſſe, zu ſehen, wie Weſen und Namen der Sache ſich, auch hier wieder im innigen Anſchluß an die Entwicklung des Staats, in den verſchiedenen Zeiten geſtaltet haben.

Urſprünglich ſind diejenigen, welche wir als Räthe bezeichnen würden, etwa das, was man die perſönlichen Räthe des Fürſten nennen könnte. Sie ſind im Urſprung des Königthums keine öffentlichen Organe und haben auch mit der Verwaltung nichts zu thun. Der König beruft ſie für ſich; natürlich ernennt er ſie aus den Erſten des Landes; zuſammentretend ſind ſie der „Geheime Rath" des Fürſten. Das nun ändert ſich, ſo wie ſich eine Regierung bildet und das Fürſtenthum zu verwalten beginnt. Jetzt ſcheidet ſich die Geſetzgebung von der Verwaltung; zuerſt geht die letztere, dann auch die erſtere auf das Kabinet des Landesherrn über, ſo verſchwinden die frei vom Landesherrn aus dem Volke gewählten Räthe und die Funktion derſelben geht auf die betreffenden rein amtlichen Stellen über, während der Titel bleibt und ohne Rückſicht auf eine wirkliche Thätigkeit verliehen wird. Die Epoche der Räthe im obigen Sinne der freien Verwaltung beginnt erſt da, wo neben der Verfaſſung auch eine gewiſſe Theilnahme des Volkes an der Verwaltung, namentlich aber die Nothwendigkeit von nicht mehr rein amtlichen Fachkenntniſſen erkannt wird. Hier fängt die Regierung an, neben und zum Theil in dem Organismus der Aemter ſolche, rein für die Berathung beſtimmte Rathskörper zu bilden, und dieſe ſind es, von denen es ſich hier handelt. Allein zugleich behält man den Namen und den Titel der Räthe auch für das eigentliche Amt bei und ſo entſteht allerdings eine Verwirrung, in welcher das Weſen der Sache über die Form entſcheiden muß.

Wir werden zu dem Ende den Begriff und das Recht derſelben für ſich hervorheben.

Seinem Weſen nach bedeutet der *Rath* im obigen Sinne eine Vertretung, welche als berathender Organismus *nicht* amtlicher Perſonen einem Amte *beigegeben* iſt, und daher ihre Anſicht über alle Verordnungen, welche daſſelbe erläßt, oder über die Zuſtände, welche dieſe Verordnungen nöthig machen, geſetzlich abzugeben hat. Ein „Rath" kann daher nur auf Aufforderung, oder in direkter Beziehung auf die Thätigkeit einer amtlichen Stelle funktioniren; die Räthe fügen ſich naturgemäß in den Organismus des Amts und haben die Gränze ihrer Competenz an der Competenz des letzteren. Immer aber muß der Rath, ſoll er ſeinen Charakter als Vertretung nicht verlieren, aus Perſonen beſtehen, welche nicht dem Amte gehören, dem er beigeordnet iſt; niemals kann er ſelbſt eine vollziehende Gewalt haben. Es kann

daher ſo viele Räthe geben, als es amtliche Stellen gibt, und ſie werden in der Regel um ſo heilſamer wirken, je unabhängiger ſie ſind. Es iſt ein reines Vorurtheil, in ihnen eine Begränzung der vollziehenden und verordnenden Gewalt zu ſehen; im Gegentheil werden ſie die Verantwortlichkeit der letzteren erleichtern und ihre einzelne poſitive Thätigkeit mit den praktiſchen Anſichten des wirklichen Lebens erfüllen. Dagegen werden ſolche Räthe in dem Grade überflüſſiger und ſogar unrichtig, in welchem es ſich um die Ausführung handelt, wie z. B. bei der Sicherheitspolizei. Der Regel nach werden die Räthe unmittelbar von der Regierung ernannt. Man muß dieß Princip *entſchieden als das Richtige* erkennen. Denn jede Wahl der Räthe würde, wie es natürlich iſt, doch immer nur die Majorität und in den meiſten Fällen die gezählte ſtatt der gewogenen in den Rath bringen; die Regierung aber ſoll auch die Minorität hören, und das einzige Mittel dafür iſt ihr Ernennungsrecht. Dagegen iſt es zweckmäßig, eine ſolche Ernennung ſtets nur auf eine gewiſſe Zeit vorzunehmen. Auf dieſe Weiſe können die Räthe ein höchſt wichtiges Complement des freien Organismus der Verwaltung bilden.

Allein dennoch leuchtet es ein, daß es ſehr fraglich ſein muß, ob in einer geordneten freien Verwaltung überhaupt noch das Inſtitut der Räthe nothwendig iſt. Und hier müſſen wir allerdings auf das Beſtimmteſte uns *gegen* dieſelben erklären. Denn in der That muß man zugeben, daß eine tüchtige Regierung derſelben nicht bedarf, eine unfähige oder unentwickelte aber von ihnen nicht berathen, ſondern vielmehr wirklich beherrſcht wird. Sie bedarf derſelben nicht nur nicht, ſondern ſie *ſoll* ihrer gar nicht als regelmäßiger Körper bedürfen. Denn die Regierung ſoll eben regelmäßig wiſſen, was ſie will; kommen Fälle vor, wo ſie des Rathes Einzelner oder der Fachkenntniß für ganze Gebiete der Verwaltung bedarf, ſo kann und ſoll ſie in einzelnen ſtrengen Fachfragen Gutachten einfordern, bei allgemeinen Zuſtänden Vernehmungen einleiten oder die Vereine und Kammern reden laſſen. Weiß die Regierung aber nicht was ſie will, ſo wird eben der Rath ſelbſt die Regierung ſein, und dann iſt es beſſer, er ſei ein verantwortlicher Beamteter, als ein unverantwortlicher Rath. Das Auftreten von ſolchen Rathskörpern im Organismus eines Staats iſt daher niemals als etwas Gutes zu bezeichnen. Denn entweder ſind dieſelben eine unklare Bildung eines *Amtes*, und das iſt der Charakter der engliſchen Boards und zum Theil der Committees, oder aber man gebraucht ſie, um die eigentliche Selbſtverwaltung zu erſetzen und zu verdrängen, wie in Frankreich, deſſen Selbſtverwaltung in das Syſtem der Conseils aufgegangen iſt, wie wir unten ſehen werden. Im erſteren Falle nehmen

ſie als Räthe einen Theil der vollziehenden Gewalt in ſich auf, wie in England, ohne jedoch an der Verantwortlichkeit Theil zu nehmen, weil ſie in ihren einzelnen Mitgliedern noch immer nur „Räthe“ und keine Beamtete ſind; im zweiten verliert der wirkliche Selbſtverwaltungskörper, Landſchaft und Gemeinde, durch ſie ihre Selbſtbeſtimmung, die Vollziehung bleibt in der Hand des Amtes und die Selbſtverwaltung wird ein bloßer Name, wie in Frankreich. In Deutſchland, wo man klarer iſt als in England und ehrlicher als in Frankreich, iſt daher auch faſt das ganze Gebiet der „Räthe“ verſchwunden und wird hoffentlich nicht wiederkehren; da wo Namen und Stellung noch vorkommen, ſind ſie in der That Fachmänner, die als Beamtete fungiren.

Dennoch iſt es von Intereſſe, dieſe Erſcheinung, welche den Uebergang vom Amt zur freien Verwaltung bildet, in ihren noch beſtehenden Grundformen zu betrachten, da auch hier die Individualität der großen Völker uns ſchlagend entgegen tritt.

Es liegt zunächſt auf der Hand, daß ſich das Inſtitut der Räthe in England weder je recht ausbilden, noch auch erhalten konnte. Die Verwaltung lag von jeher in der Hand der Selbſtverwaltungskörper, die Geſetzgebung in der Hand des Parlaments. Beiden gegenüber ſtand das Königthum mit einer zwar wechſelnden, aber niemals beide ganz überragenden Gewalt. Räthe konnte es daher nie für die Regierung, ſondern nur für die perſönliche Thätigkeit des Fürſten geben. Daß der König ſich perſönlich mit den bedeutendſten Männern des Landes umgab, war natürlich; aber eben ſo natürlich war es, daß dieſe Räthe in dem Grade unbedeutender wurden, je kräftiger ſich die Herrſchaft des Parlaments entwickelte. Doch hielt man in England an dem Namen feſt; und ſo entſtand der Council of the king, anfänglich aus den perſönlichen Räthen des Königs beſtehend, dann bloß aus den Häuptern der Regierung gebildet, dem Miniſterrathe des Continents entſprechend. Wir haben das Verhältniß deſſelben bereits in Bd. I dargeſtellt. In der That aber ſind die Boards (ſ. unten) aus Räthen gebildete Körper, welche zugleich den Charakter von amtlichen Organen haben; Rathstitel gibt es in England nicht.

Weſentlich anders iſt das Verhältniß in Frankreich. Es iſt nothwendig, ſich ein klares Bild von dem Syſtem der Räthe in Frankreich zu bilden, da daſſelbe aufs Tiefſte ſowohl in die Regierung als in die freie Verwaltung eingreift. Frankreich iſt das Land, in welchem der große Verſuch vorliegt, die Selbſtverwaltung, ihr Syſtem und ihr Recht in die enge Form der Räthe zu kleiden. Die Räthe, Conseils, erſcheinen in Frankreich daher auf allen Punkten, und auf allen Punkten, gleichviel ob ſie wirkliche Räthe, amtliche Körper, oder Organe der Selbſtverwaltung ſind, haben ſie dieſelbe Stellung, ſie geben Rath, und in ihren höchſten Formen haben ſie das Recht zu beſchließen, aber niemals haben ſie das Recht der Execution. Das nun liegt allerdings in der Natur der Räthe; allein gerade indem man die Selbſtverwaltungs-

körper zu bloßen Rathskörpern, Conseils, gemacht hat, hat man die Selbſtverwaltung und namentlich das Gemeindeweſen durchaus vernichtet; denn vermöge der Conseils entbehrt die Selbſtverwaltung desjenigen Rechts, das ihr Weſen ausmacht, des Rechts der Verordnung und des Zwangs, damit der Verantwortlichkeit und damit überhaupt der adminiſtrativen Selbſtändigkeit. Indem man den Gemeinden die Räthe gelaſſen und den eigenen Bürgermeiſter genommen, ſind ſie aus wahren Selbſtverwaltungskörpern zu bloßen Verwaltungskörpern geworden, wie ſich das unten zeigen wird.

Wenn man daher von dem Syſtem der Conseils in Frankreich reden will, ſo muß man ſich zuerſt über das allgemeine Weſen derſelben, wie es im Geiſte der franzöſiſchen Organiſation liegt, einig ſein.

Ein Conseil in Frankreich iſt jedes Organ der Verwaltung, das keine vollziehende Gewalt hat und deſſen vollziehendes Haupt daher ein Beamteter iſt.

Das Syſtem der Conseils erſcheint daher auf jedem Punkte der ganzen Verwaltung; jeder höchſte Verwaltungskörper hat Charakter und Natur eines Conseils; der Unterſchied von Deutſchland beſteht darin, daß einerſeits die höchſten adminiſtrativen Organe ſtets als Conseils gebildet ſind und daß andererſeits daſſelbe Syſtem auch die Selbſtverwaltungskörper vertritt.

Wir können daher zunächſt das Syſtem der Conseils für den Krieg unterſcheiden.

Die Conseils, welche der militäriſchen Verwaltung angehören, dürften wohl als rein amtliche Räthe bezeichnet werden; wir glauben ſie hier übergehen zu können. Es ſind die Conseils des guerre (Kriegsgericht), dann die Conseils d'amirauté (ſeit 1824) und Conseils des travaux (ſeit 1831 für die Flottenlieferungen), ſowie das Conseil d'administration für die Militärlieferungen. Es iſt zweitens bekannt, daß alle Gerichte — dem deutſchen Syſtem entſprechend — als Conseils organiſirt ſind. Dahin gehören auch die Conseils des Prud'hommes, das bekannte Organ für die Streitigkeiten zwiſchen Herren und Arbeitern, neugeordnet ſeit dem Geſetz vom 14. Mai 1851. Ihre eigentliche Bedeutung aber empfangen die Conseils erſt in der innern Verwaltung. Und hier müſſen zwei große Syſteme unterſchieden werden.

Das erſte dieſer Syſteme umfaßt das, was wir die eigentlichen Räthe nennen würden, berathende, von der Regierung berufene Körper an der Seite der ſelbſtändigen vollziehenden Regierungsorgane. Sie erſcheinen auf den meiſten Punkten der inneren Verwaltung. Die weſentlichſten derſelben ſind folgende.

Das *Conseil impérial de l'instruction publique*, welches an die Stelle des alten *Conseil de l'université* als Unterrichtsrath getreten iſt und ſeine Organiſation durch das Geſetz vom 15. März 1850 empfangen hat; das Dekret vom 5. December 1850 hat ſeine Competenz noch genauer beſtimmt. Daſſelbe iſt die Spitze der das Unterrichtsweſen berathenden Körper, die freilich keine Exekutive haben. Unter demſelben ſtehen die Conseils départementaux de l'instruction publique, die dem Préfet als exekutiver Behörde untergeordnet ſind, wie das Conseil impérial dem Miniſter. Sie ſind an die Stelle der alten Conseils académiques getreten, die doch noch eine gewiſſe Selbſtändigkeit hatten. Organiſirt durch Geſetz vom 15. März 1850.

Das Conseil d'hygiène publique, der Reichsgesundheitsrath, statt des alten Conseil de salubrité, von Napoleon I. 1802 eingesetzt, reorganisirt durch Dekret vom 15. December 1851. Die örtliche Gestalt dieser Räthe sind Conseils sanitaires, die in den départements neben Préfet und Sousprésfet funktioniren, theils aus Behörden, theils aus Aerzten bestehend.

Conseil général des mines seit an II aus der Agence des mines entstanden, seit 30. Vendemiaire an IV unter dem obigen Namen, Organisation durch Dekret vom 18. November 1810.

Conseil général des ponts et chaussées seit Dekret vom 7. Fructidor an XII. (Art. 15.)

Conseil des haras als permanente Commission neben dem Ministère de l'agriculture für die Pferdezucht, Décr. org. 7 juin 1852.

Conseil des bâtiments civils seit 1791 eingeführt, manchem Wechsel in seiner Organisation unterworfen, und in zwei Theile getheilt für geistliche und weltliche Bauten; letzte definitive Organisation seit 1838; seit 1852 ist es für weltliche Bauten dem Ministère d'État, für geistliche dem Ministère des cultes zugetheilt.

Die Berathung der volkswirthschaftlichen Interessen war früher vertreten durch die Conseils généraux du commerce et des manufactures, die in ihrem Ursprung bis zur Zeit Colberts zurückgehen, örtliche Handelsräthe, die erste Form der Handelskammern. Man hat sie, obwohl sie wenig benützt werden, doch bestehen lassen; sie sind neu organisirt durch Ordonnanz vom 29. April 1831 und durch die Dekrete vom 1. Februar 1850 und 9. April 1851, bis man sie in dem Conseil supérieur du commerce centralisirte.

Dieser Conseil supérieur du commerce, organisirt durch Ordonnanz vom 20. April 1831, bildete die Spitze der Chambres de commerce (s. unten). Neben ihnen mangelte eine gleichartige Vertretung der Landwirthschaft. Als diese durch die Chambres d'agriculture ihre Vertretung empfing, wurde ein Centralrath als Chambre supérieure du commerce, de l'agriculture et de l'industrie durch Dekret vom 2. Februar 1853 errichtet, welche an der Seite des Ministeriums steht.

Das sind die eigentlich amtlichen Rathskörper. Das zweite große System der Räthe ist nun dasjenige, welches die Selbstverwaltung vertritt, und von welchem wir unten reden werden. Das sind die Conseils généraux, die Conseils de préfecture und die Conseils municipaux, neben denen noch die Conseils de fabrique (etwa die Kirchenvertreter oder Kirchenväter) zu erwähnen sind. Nicht daß diese Conseils vorhanden sind, sondern daß sie eben so wie die amtlichen Verwaltungskörper jeder selbständigen Exekutive entbehren, und daher nur die Form der Selbstverwaltung enthalten, ist die innere Unfreiheit Frankreichs.

So ist die Organisation Frankreichs nicht bloß in der Selbstverwaltung, sondern in seiner ganzen Construktion auf dem Princip der Scheidung der Berathung von der Vollziehung gebaut, und man ist so weit gediehen, daß Laferrière, Dr. publ. et admin. P. II. Dr. admin. II. Ch. 1, sagen kann: le *principe constitutionnel* de l'administration est posé par la *division naturelle*

entre l'action et la délibération. Es ist über diese Verwirrung der Begriffe — wenn es nichts Schlimmeres ist — nichts weiter hinzuzufügen.

Was nun zum Schluß das System der „Räthe" in Deutschland betrifft, so muß man daher wohl drei Classen scheiden. Die erste Classe ist die Gesammtheit aller bloßen Titularräthe, deren Legion dem System der Würden angehört. Die zweite Classe ist die der Beamteten, welche den Titel von Räthen führen, und die im Organismus der Regierung ihren Platz zu suchen haben. Die dritte Classe sind die eigentlichen Räthe, die aber nur selten vorkommen, weil eben die verwaltenden Behörden wenigstens dem Princip nach selbst Fachmänner sein sollen. Sie erscheinen daher auch nur als Specialitäten, und ihre Stellung muß für jeden einzelnen Fall aufgesucht und nachgewiesen werden. Allenthalben aber, wo sie vorkommen, haben sie beständige Neigung zu eigentlichen Beamteten zu werden. Im Allgemeinen ist das ganze Institut für Deutschland ohne große Bedeutung; wir glauben nicht, daß es allgemeines Interesse finden wird, darauf einzugehen. (Vergleiche namentlich über die „Räthe" in Preußen und ihre allmählige Umgestaltung in Beamtete Rönne Staatsrecht II. 252, und über die Landräthe speciell II. 410. Landräthe in Bayern, Gesetz vom 15. August 1828 und Klüber S. 436.)

3) Die Kammern. Handels- und Gewerbekammern.

Während wir nun bei den Räthen die Vertretung der Fachbildung in einzelnen Angelegenheiten der Regierung auftreten sehen, erscheinen die Kammern als ein wesentlich anderes Organ, das, obwohl es nur einen engen Kreis von Verhältnissen ausfüllt, dennoch hier seinen Platz finden muß.

Die Kammern entstehen nämlich da, wo ein großes gemeinsames Interesse sebst wieder eine solche Verschiedenheit von Zuständen und Interessen umfaßt, daß es der Regierung unthunlich erscheint, ohne ein Zusammenfassen derselben in einen organischen, als Einheit wirkenden Körper ein brauchbares Urtheil über Verhältnisse und Forderungen zu bekommen, welche sie ihren Maßregeln zum Grunde legen kann. Indem dieselben auf diese Weise wesentlich auf der Verschiedenheit der Sonderinteressen innerhalb eines Gesammtinteresses beruhen, so kann sie auch nur da erscheinen, wo eben ein solcher Gegensatz zur Erscheinung gelangt. Und das ist nun vor allen Dingen der Fall in Handel und Gewerbe; in ähnlichem, wenn gleich untergeordnetem Maße in der Landwirthschaft. Die Organe nun, welche diese Interessen vertreten und zur Aufgabe haben, ein gemeinsames Urtheil, beziehungsweise einen gemeinsamen Rath für die Thätigkeit der Regierung in diesen Fällen zu geben, nennen wir im Unterschied von den Räthen die Kammern.

Das Princip für die Kammern ist daher auch nur das, daß sie ohne eine selbständige vollziehende Gewalt ein selbständiges berathendes

Organ ſind. Sie bilden eben deßhalb auch kein Organ der Geſetzgebung, ſondern gehören nur der Regierung an. Sie haben daher auch mit den Grundſätzen der volkswirthſchaftlichen Geſetzgebung nichts zu thun; ihre Funktion beginnt erſt da, wo es ſich um die praktiſche Durchführung dieſer Geſetze durch die Regierung handelt. Sie haben daher auch im ſtrengen Sinne des Wortes nichts zu verwalten. Dennoch ſind ſie Verwaltungskörper, indem ſie ihre Thätigkeiten ſelbſtändig ausüben. Und die Beſtimmungen, nach welchen ſie dieß thun, bilden das Recht der Kammern.

Dieß Recht nun enthält allerdings die großen Elemente des Rechts aller Verwaltungskörper. Die Kammern haben eine perſönliche Vertretung, die Elemente einer Verfaſſung und Verwaltung; aber da ſie keine poſitive Funktion haben, ſo kommen dieſelben nur in ſehr unklarer Weiſe zur Erſcheinung. Sie haben einen anerkannten Vorſtand, ſie werden durch die Wahl gebildet; ihr Verwaltungsrecht beſchränkt ſich jedoch auf die Verwaltung ihrer Einnahmen für ihre Zwecke, und ihr öffentliches Recht beſteht meiſt nur in dem Grundſatz, daß ſie eben gehört werden müſſen. Es gibt daher hier noch keine Autonomie und Oberaufſicht, weil ſie weder ein Verordnungs- noch ein Zwangsrecht beſitzen. Wenn ihnen in einigen Staaten ein Schiedsrichteramt zugewieſen iſt, ſo iſt das eigentlich für dieſelben ein ganz fremdes Element. Sie ſind daher nichts anderes, als die Conseils Frankreichs, nur ſelbſtändig organiſirt und nicht einem beſtimmten Amte zugetheilt; es iſt die erſte, in Aufgabe und Organismus unfertigſte Form der Selbſtverwaltungskörper.

Mit Recht hat man daher auch gefragt, ob ſolche Kammern überhaupt einem wirklichen Bedürfniß entſprechen, namentlich ob ſie nicht vollſtändig durch das Vereinsweſen erſetzt werden können und ſollen. Betrachtet man die Sache an ſich, ſo muß man dieſe Frage bejahen; denn was eine tüchtige Regierung durch öffentliche Vernehmungen, oder die Selbſtthätigkeit des Volkes durch ſeine Vereine nicht mehr zu erzielen vermag, das wird auch durch ſolche Kammern nicht erzielt werden; und umgekehrt, was eine Kammer leiſten kann, das wird auch Vernehmung, Gutachten und Verein leiſten. Sie ſind daher ihrem Weſen nach mehr hiſtoriſche Organe, durch die Entwicklung der Zeit herbeigeführt, als weſentliche Elemente der Selbſtverwaltung. In der Theorie bilden ſie daher den Uebergang zur eigentlichen Selbſtverwaltung; in der Praxis den Uebergang zur Volksvertretung.

Iſt nun ein Volk fähig, Vereine zu bilden, welche das Geſammtintereſſe aller ſolcher Sonderintereſſen vertreten, ſo bedarf es einer Kammer nicht; wo nicht, ſo iſt eine gut organiſirte Kammer allerdings ein Bedürfniß. Dieſer Standpunkt iſt der einzig richtige; der

bisherige hat jenen Grundsatz nur für Handel und Industrie ins Auge gefaßt; ein sicheres Urtheil wird sich erst bilden, wenn man das gegebene Princip auf das ganze Volksleben anwendet.

In England gibt es keine Handelskammern in continentalem Sinn des Worts; England geht von dem Princip aus, daß sich die Interessen ohne Zuthun der Regierung auf dem Wege der Vereine und der Versammlungen selbst zur Geltung bringen sollen. Das was dieselben dort vertritt, sind einfach Vereine der Kaufleute und Industriellen, Associations, die allerdings wieder mit einander in Verbindung stehen, aber in keiner Beziehung einen öffentlichen Charakter haben. Die eigentliche Heimath derselben ist Frankreich, das in seinem ganzen Organismus von jeher bereit war, Rath zu hören, aber nie bereit zu der Verpflichtung, ihn auch zu befolgen. Die Chambres de commerce entstanden aus Handelsvereinen und Corporationen, wurden bereits 1650 organisirt und für die einzelnen Provinzen eingeführt. Sie waren damals eben so sehr eine ständische Vertretung des gewerblichen Kapitals als ein Berathungskörper für die Regierung. Das erste Element ließ sie 1789 in der allgemeinen Volksvertretung verschwinden; das zweite rief sie wieder ins Leben, und das Arrêt vom 3. Nivose 1803 stellte sie für das ganze Reich mit eigener Organisation her. Doch war man sich über ihre eigentliche Bedeutung nicht recht klar; denn neben ihnen wurden in den großen Fabrikstädten auch die Chambres consultatives des arts et manufactures (Gesetz vom 22. Germinal an XI) errichtet, und in dem Code de commerce (art. 618. 619) als Schieds- und Handelsgerichte (tribunaux de commerce, gewählt aus den „commerçants notables, et principalement des chefs des maisons les plus anciennes et les plus recommendables par la qualité, l'esprit d'ordre et d'économie") aufgenommen. Neue Organisation derselben 1848 und 1852 (vergleiche Block, Dict. v. chambres). Bis zur neuesten Zeit standen auf diese Weise die französischen Chambres in ihrer Doppelgestalt als berathende und richtende Vertretungskörper für Handel und Industrie allein da. Seit 1852 sind daneben nun auch die Chambres consultatives d'agriculture errichtet (Dekret vom 25. März 1852), die aber rein berathende Funktion ohne richterliche Thätigkeit haben. Es ist nicht ganz leicht, sich klar das Verhältniß zwischen diesen Chambres und den Conseils für Handel und Industrie zu vergegenwärtigen; jedenfalls sieht man von beiden nicht viel Wirksamkeit.

Die deutschen Handelskammern sind durchaus Nachbildungen der französischen; jedoch sind sie allerdings fast ausnahmslos freier aufgefaßt, indem ihre Wahl aus der Gesammtheit aller selbständigen Unternehmer hervorgeht und ihnen zugleich meistens das ausdrückliche Recht beigelegt ist, gehört zu werden, wo es sich um ihre Interessen handelt. Zugleich hat man beide Arten der französischen Chambres in Einem Körper vereinigt, indem man die Handelskammern zu Schiedsgerichten machte; davon selbständig geschieden sind allerdings wieder die Handelsgerichte, die jedoch nicht hierher gehören. Sie wirken viel Gutes, mehr dadurch, daß sie ein gemeinsames Bewußtsein erzeugen über die gemeinsamen Interessen, als durch das was sie unmittelbar leisten. Die Frage,

ob es nicht beſſer ſei, ſtatt der vorgeſchriebenen Handelskammern viel mehr Vereine zu gründen, iſt noch an dieſelben nicht recht herangetreten, während doch für die Landwirthſchaft die Vereine mindeſtens eben ſo viel leiſten. Die Zeit wird kommen, wo ſie der freien und ſelbſtändigen Form der letztern ſich eben ſo wenig werden verwehren können, als die Genoſſenſchaften, welche gleichfalls zu freien Vereinen übergehen. — Was die einzelnen deutſchen Staaten betrifft, ſo ſind die Handelskammern ziemlich nach einem Muſter eingerichtet. Sie haben jedoch hier eine etwas andere Bedeutung. Bis zur letzten großen Bewegung von 1848 nämlich iſt die Funktion dieſer Kammern durch die alten Rechte des Zunftweſens vertreten worden. Man muß die deutſchen Handelskammern daher als die Form betrachten, in welcher die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft in das gewerbliche Leben eintritt und die Stelle der alten ſtändiſchen Organiſation einnimmt, welche eben in den Zünften und Innungen gegeben iſt. Sie ſind die Vertretungen der Gewerbefreiheit, mit und aus derſelben entſtanden, gehören daher auch faſt ausſchließlich den letzten beiden Jahrzehnten an, und haben eben deßhalb auch im Weſentlichen dieſelbe Grundlage: ſie beruhen auf der Wahl der Handel- und Gewerbetreibenden, wählen ſelbſt ihr Haupt, funktioniren als Rathskörper ohne irgend eine vollziehende Gewalt, haben jedoch ſehr häufig einzelne adminiſtrative Funktionen, namentlich im Gebiete der gewerblichen Rechtspflege, Oberaufſicht und ſelbſt zum Theil Ernennung von Handelsorganen, Maklern u. ſ. w. Es verſteht ſich von ſelbſt, daß ſie an Bedeutung in dem Grade abnahmen, in welchem die eigentliche Selbſtverwaltung und die Volksvertretung an Einfluß zunehmen. Vergleiche über die ganze Inſtitution Brachelli, Staaten Europa's S. 302 und namentlich 306; hier iſt nur hinzuzufügen, daß die öſterreichiſchen Handels- und Gewerbekammern durch Geſetz vom 29. Juni 1868, die ungariſchen durch Geſetzartikel VI. vom Jahr 1868 neu organiſirt ſind, ohne zugleich ihren Charakter im Weſentlichen geändert zu haben; eben ſo haben die bayeriſchen ihre neue Organiſation durch K. Verordnung vom 20. December 1868 empfangen. Mit Recht hebt ſchon Brachelli hervor, daß die ganze Inſtitution ſich faſt unmittelbar an die neue Geſetzgebung über die Gewerbefreiheit in den deutſchen Staaten anſchließt und vielfach ſogar einen untergeordneten Theil derſelben bildet.

II.

Die (eigentliche) Selbſtverwaltung.

1. Begriff und Weſen deſſelben im Allgemeinen.

Es iſt nun wohl kein Zweifel, daß wir erſt mit derjenigen Form, welche wir im Unterſchied von Vertretungen und Vereinsweſen die eigentliche Selbſtverwaltung nennen, vor demjenigen ſtehen, was man unter „Selbſtverwaltung" überhaupt verſteht.

Allerdings hat man nun, namentlich in Deutſchland, den Begriff der Selbſtverwaltung meiſtens mit dem Begriffe der freien Verwaltung überhaupt verwechſelt, und iſt, da man über das Vereinsweſen und

ſeine öffentlich rechtliche Bedeutung zu keinem Abſchluß gedieh, wohl zu der Vorſtellung gekommen, als ſei das, wonach man als Freiheit der Verwaltung ſtrebt, mit dem erſchöpft, was man ſich unter Selbſtverwaltung denkt. Das iſt nun falſch, und wir glauben auf dieſen Punkt nicht noch einmal zurückkommen zu ſollen. Doch fordert die klare Beſtimmung von Begriff und Weſen der Selbſtverwaltung, daß wir die Unterſchiede möglichſt einfach und klar beſtimmen.

Während nämlich in den Vertretungen die Theilnahme des Volkes an den Funktionen der vollziehenden Gewalt darin beſteht, daß die Intereſſen und Thatſachen der Regierung dargelegt und vor derſelben zur Geltung gebracht werden, und während anderſeits im Vereinsweſen ſtets nur Ein beſtimmter öffentlicher Zweck durch die Vereinten verfolgt wird, entſteht die Selbſtverwaltung, indem die örtlich begränzte aber ſachlich unbegränzte Gemeinſchaft, die durch den Grundbeſitz und ſeine Intereſſen und Verhältniſſe gegeben wird, ſich zur vollziehenden Gewalt für dieſe örtlich begränzten Aufgaben des Staats organiſirt. Das Objekt der Selbſtverwaltung iſt daher kein einzelnes Intereſſe und keine einzelne Aufgabe des Staats, ſondern es iſt die Geſammtheit aller Staatsaufgaben, ſo weit dieſelbe überhaupt einer örtlichen Begränzung fähig iſt. Der Inhalt der Selbſtverwaltung iſt ferner nicht etwa bloß ein berathendes Organ, ſondern vielmehr ein ſelbſtändiger, vollziehender Organismus. In der Selbſtverwaltung gelangen demnach die Momente, die wir als den Inhalt der freien Verwaltungskörper bezeichnet haben, zur vollen Erſcheinung; die Selbſtverwaltung iſt eine juriſtiſche Perſönlichkeit, ſie hat eine Verfaſſung und Verwaltung und in beiden einerſeits die Autonomie, andererſeits die Oberaufſicht; das Recht der Organe der erſteren iſt das örtliche Verordnungs- und Zwangsrecht, und in der Ausübung dieſer Rechte erſcheint die Selbſtverwaltung als der eigentliche Träger der freien Verwaltung überhaupt. Zugleich iſt die Selbſtverwaltung, als durch den örtlichen Beſitz und ſeine Intereſſen gegeben, nicht abhängig in Entſtehen und Exiſtenz weder von dem Willen der Einzelnen noch der Regierung; und endlich iſt ſie, wie der Begriff der Oertlichkeit an ſich, allgemein für den ganzen Staat. Die Selbſtverwaltung iſt daher die erſte, wir möchten ſagen die natürliche Grundform der freien Verwaltung überhaupt; ſo lange ſie noch anerkannt iſt und wirkt, gibt es eine freie Verwaltung im Staate; wo ſie verſchwindet, verſchwindet überhaupt das Element der Freiheit in der Verwaltung; wo ſie blüht, iſt die letztere geſichert. Sie iſt daher in gewiſſer Richtung auch viel wichtiger als das Vereinsweſen. Denn indem ſie auf der Oertlichkeit beruht, umfaßt ſie mit ihrem Organismus, ihrer Geltung, ihrer Thätigkeit,

ihren Principien und Folgen das ganze Leben des Staats; ſie iſt es, welche zuletzt alle Individuen des letzteren in ſich begreift; bei ihr hängt die Theilnahme an der freien Verwaltung nicht mehr ab von dem Willen des Einzelnen, ſondern durch ſie wird die Selbſtverwaltung ein Grundgeſetz des Staats und deßhalb auch in die geſetzliche Verfaſſung deſſelben aufgenommen. So wird die Selbſtverwaltung in ihrer Entwicklung der Maßſtab für das Bewußtſein der Freiheit eines Volkes überhaupt, und mit Recht beurtheilen wir daher auch die letztere mehr nach der Entwicklung der Selbſtverwaltung als nach irgend etwas anderem. Denn je weiter die Entwicklung des Volkslebens geht, um ſo klarer wird es, daß die Verfaſſung mit all ihren Formen nicht genügt, ſondern daß wir die Vollendung erſt da zu ſuchen haben, wo auch die Verwaltung durch dieſelben Grundſätze der Selbſtbeſtimmung geleitet wird, wie die Verfaſſung. Die Selbſtverwaltung aber iſt es, welche beſtimmt und fähig iſt, das Princip, welches in der freien Geſetzgebung lebendig iſt, auch in die Verwaltung hinüber zu leiten. Es iſt daher die Wechſelwirkung zwiſchen beiden die Grundlage eines gedeihlichen Fortſchrittes; es liegt in der höheren Natur der Sache, daß, wo dieſe Wechſelwirkung fehlt, die Harmonie des inneren Lebens des Staates mangelt; es tritt ein Mißverhältniß zwiſchen den Faktoren ein, und dieß äußert ſich weſentlich dadurch, daß zunächſt das Volk gegen ſeine Verfaſſung gleichgültig wird, weil es bald genug erkennt, daß ſie allein zwar gegen das Unrecht, aber nicht gegen das Ungeſchick der Regierung zu ſchützen vermag; die Grundſätze der Verantwortlichkeit, des Klag- und Beſchwerderechts vermögen die Harmonie zwiſchen der Selbſtbeſtimmung des Volkes und dem Willen und der Thätigkeit ſeiner Regierung, zwiſchen Geſetz und Verordnung zwar im Großen und Ganzen, nicht aber im Einzelnen zu ſchützen, und jedes Volk wird es zuletzt müde, die Freiheit nur im Ganzen und nicht im Einzelnen zu beſitzen. Daher denn die zweite Erſcheinung, daß die Volksbewegungen in dem Grade gefährlicher werden, in welchem die freie Selbſtverwaltung unentwickelter iſt. Denn in jedem Selbſtverwaltungskörper iſt eben ein ſelbſtändiges Organ der vollziehenden Gewalt vorhanden und lebendig, und dieß Organ, indem es einem ſolchen Körper angehört, tritt daher ſebſtthätig der Bewegung der Völker örtlich entgegen; bevor dieſelbe noch die höchſten Organismen des Staatslebens erreicht, iſt ſie dadurch beſänftigt und gebrochen. Vor allem aber erzeugt die Selbſtverwaltung das Gefühl der individuellen Verantwortlichkeit für das, was innerhalb des Körpers ſelbſt geſchieht, und ſpornt damit jeden an, für ſeinen Theil Unrecht zu vermeiden und ſich als Einzelner den Störungen des öffentlichen Lebens entgegen zu ſtellen. So wird die Selbſtverwaltung nicht bloß

eine thatſächliche Ordnung der inneren Thätigkeit des Staats, die ihrerſeits auch praktiſch große Vorzüge hat, ſondern zugleich ein mächtiger ethiſcher Faktor ſowohl der Entwicklung als der Erhaltung, ſo daß es ſchwer zu ſagen iſt, ob es gefährlicher ſei, die Freiheit der Selbſtverwaltung zu beſchränken oder die beſtehende zu unterdrücken. Und dieß nun ſind zugleich die großen Elemente, aus denen das Rechtsſyſtem der Selbſtverwaltung hervorgeht.

Begriff und Syſtem der Selbſtverwaltungskörper.

Auf Grundlage der obigen allgemeinen Darſtellung ſagen wir nämlich, daß diejenigen Körper der freien Verwaltung, deren Einheit durch die örtliche Einheit des Grundbeſitzes und der an ihn ſich ſchließenden Geſammtheit von Intereſſen gegeben, und daher objektiv vorhanden und durch ſein materielles Subſtrat eine dauernde iſt, Selbſtverwaltungskörper ſeien. Die Verſchiedenheit, die durch die Natur dieſes örtlichen Subſtrates jener Einheit unter dieſen Körpern ſelbſt entſteht, erzeugt dann das Syſtem der Selbſtverwaltungskörper.

Um nun aber zu dieſem Gebiete zu gelangen, müſſen wir vorher noch einmal auf dasjenige zurückkommen, was wir die Selbſtverwaltungskörper und ihr Syſtem genannt haben.

Wir müſſen es dabei noch einmal als einen entſchiedenen Mangel bezeichnen, wenn man die Selbſtverwaltung als einen einfachen Begriff bezeichnet und demgemäß dem Rechte der Selbſtverwaltung das Recht einer einzelnen, wenn auch der Hauptform derſelben, zum Grunde legt. Man wird ſogleich erkennen, daß wir hier von dem engliſchen Begriff des Selfgovernment reden, der in der That nur mit der Gemeinde zu thun hat, abgeſehen davon, daß dieſe engliſche Auffaſſung unfähig iſt, den weſentlichen Unterſchied der Ortsgemeinde und der Verwaltungsgemeinde klar zu machen, der doch eine der großen Grundlagen des ganzen Rechtsſyſtems der Selbſtverwaltung ſchon jetzt bildet und künftig noch mehr bilden wird. Wir müſſen im Gegentheil als Baſis für die nachfolgende Darſtellung noch einmal die Elemente des Syſtems der Selbſtverwaltungskörper wiederholen.

Die (eigentliche) Selbſtverwaltung hat nämlich, wie ſchon früher bemerkt, drei Grundformen für ihre Körper. Dieſe ſind die Landſchaft, die Gemeinde und die Corporation. Jede dieſer Formen hat, wie ſich ſpäter ergeben wird, eine von der anderen ſo verſchiedene Grundlage und daher auch ein in Inhalt und Umfang ſo verſchiedenes Recht, daß es geradezu unmöglich iſt, ſie mit einander vollſtändig in Eins zu verſchmelzen. Dennoch haben ſie gleichzeitig die

weſentlichen Elemente des Lebens und Rechts mit einander wieder gemein; es ſcheint überflüſſig, dieß noch einmal ſpeciell hervorzuheben. Mit dieſem Gemeinſamen unterſcheiden ſie ſich von den Vertretungen und dem Vereinsweſen; in ihm ſind ſie ein Ganzes, während ſie unter ſich wieder ganz ſelbſtändige Erſcheinungen und Rechtskörper bilden.

Will man daher zunächſt ein richtiges und vollſtändiges Bild der Selbſtverwaltung haben, ſo wird man auch hier die Behandlung des Rechts derſelben in zwei Theile theilen müſſen. Man muß *zuerſt* das gemeinſame Recht aller dahin gehörigen Körper als den *allgemeinen Theil* des Selbſtverwaltungsrechts darſtellen und dann erſt kann man von den drei erwähnten großen einzelnen Abtheilungen oder Arten und ihrem Rechte als dem *beſonderen* Theile reden. Dieſe Unterſcheidung entſpricht aber nicht bloß dem thatſächlichen Verhältniß, ſondern ſie hat noch eine zweite weſentliche Bedeutung. Die Rechtsbildung der Selbſtverwaltung befindet ſich offenbar in einer für die letztere entſcheidenden Uebergangsepoche, in der Epoche, in welcher aus dem hiſtoriſchen Recht derſelben ein geſetzmäßiges werden will. Dieſer Uebergang iſt aus Gründen, welche in der Natur jener Körper ſelber liegen, ein ſehr verſchiedener für jede Art derſelben. Der Sinn dieſer Bemerkung wird ſogleich klar werden. Iſt das aber der Fall, ſo muß nun auch die Geſetzgebung einen für alle Formen gemeinſamen Standpunkt gewinnen, um ein gleichartiges Princip in der Verſchiedenheit des Einzelnen feſthalten zu können. Wir müſſen daher jene Unterſcheidung des allgemeinen und beſonderen Theiles feſthalten, auf die Gefahr hin, hier dem Vorwurfe des Formalismus zu begegnen. Es iſt *nicht* thunlich, das Gemeinſame in das Beſondere hier zuſammenzuwerfen.

2. Das Rechtsſyſtem der Selbſtverwaltung und ſeine allgemeine Entwicklung bis zur Gegenwart.

a) Die Elemente dieſes Rechtsſyſtems an ſich und der Ausgangspunkt der poſitiven Rechtsbildung.

Das Rechtsſyſtem der Selbſtverwaltungskörper iſt nun zunächſt ein ſehr einfaches; das allgemeine Princip deſſelben läßt ſich auf Grundlage des Begriffes und Rechts der freien Verwaltung formell ohne Schwierigkeit beſtimmen.

Offenbar iſt nämlich die Baſis des Rechts der Selbſtverwaltung das Recht der *freien Verwaltungskörper überhaupt*. Jeder Selbſtverwaltungskörper iſt zuerſt eine perſönliche Einheit, oder eine juriſtiſche Perſönlichkeit; jeder derſelben hat eine, vermöge ſeiner Verfaſſung und Verwaltungsorgane ausgeübte Autonomie, und jeder ſteht

mit dieſer ſeiner Autonomie unter der Oberaufſicht und der oberaufſehenden Gewalt der Regierung und der öffentlichen Verantwortlichkeit. Das Rechtsſyſtem der Selbſtverwaltung iſt daher, in formaler Definition, nichts anderes als die Anwendung der Begriffe und Grundſätze des freien Verwaltungsrechts auf die Selbſtverwaltung in dem obigen ſpeciellen Sinne.

Aus dieſem formalen und allgemeinen Begriffe entſteht nun der eigentliche Inhalt des Syſtems des Selbſtverwaltungsrechts dadurch, daß jenes allgemeine Recht der freien Verwaltungskörper durch die Natur der Selbſtverwaltungskörper weſentlich modificirt und geſtaltet wird. Es iſt, glauben wir, von höchſter Bedeutung, auf dieſem Punkte auf eine etwas tiefere Begründung des Sinnes dieſer Beſtimmung eingehen zu dürfen.

Die Selbſtverwaltung ſchließt ſich nämlich, wie geſagt, an den örtlichen Grundbeſitz, und übernimmt auf Grundlage der Wahl ihrer Organe die Verwaltung der Intereſſen, die zunächſt mit jenem Beſitze verknüpft ſind. Nun aber iſt der Grundbeſitz ſelbſt die Grundlage des Geſetzes überhaupt, und umſchließt in räumlicher Ausdehnung die Geſammtheit aller Formen des Beſitzes, die innerhalb jener Gränzen entſtehen. Es folgt, daß die Selbſtverwaltung, allerdings urſprünglich nur eine Geſtalt des Grundbeſitzes und jener Einheit, alsbald auch zur Verwaltung aller andern innerhalb jener Gränzen ſich ausbildenden Formen des Beſitzes und ſeines Intereſſes wird. Die Selbſtverwaltungskörper, anfänglich allerdings bei Einem Intereſſe und Einem Zwecke beginnend, entfalten ſich allmählig zu einer Einheit aller Zwecke; ſie bleiben nicht wie der Verein, bei dem Einen Zwecke ſtehen, den ſie im Anfange hatten, ſondern ſie bilden ein ganzes Syſtem von Zwecken, die ſich allmählig auch rechtlich zu einem Syſtem ihrer Aufgaben geſtalten, und damit für ſie ein ganzes Verwaltungsſyſtem bilden. Nun aber zeigt die Wiſſenſchaft der Geſellſchaft, daß dieſer Beſitz in Form und Maß nicht bloß bei dem wirthſchaftlichen Leben ſtehen bleibt, ſondern daß er durch die in ihm liegende Gewalt auch das poſitive Recht bildet. Jeder Selbſtverwaltungskörper wird daher zugleich ein Körper der Rechtsbildung; alles Recht iſt urſprünglich vermöge des obigen Geſetzes ein örtliches Recht. Dieſes Recht aber ſchließt ſich hier wie immer, und vermöge der örtlichen Nähe ſeiner Elemente hier in hervorragendſter Weiſe zunächſt an die Intereſſen, die der Beſitz hat. Das Streben, die Intereſſen des Beſitzes zu vertreten, verbunden mit der Macht, welche der Beſitz gibt, erzeugt nun die Organiſation der öffentlichen Gewalten, welche jene Einheit vertreten; das eben iſt die Verfaſſung. In den Selbſtverwaltungskörpern erſcheint daher die Verfaſſung derſelben weſentlich anders als im Vereins-

weſen. Sie iſt nicht bloß die Form, in welcher die Einheit ſelbſt thätig ihren Zweck erreicht, ſondern ſie iſt vielmehr eine Ordnung der Einheit, welche durch ganz andere, viel gewaltigere Faktoren erzeugt wird, als durch den Faktor der Zweckmäßigkeit, der die Vereine ordnet. Die Verfaſſung der Selbſtverwaltungskörper iſt das Ergebniß der *ſocialen Zuſtände und Bewegungen des ganzen Volkes*; in ihr ſpiegeln ſich die Kräfte, welche überhaupt Verfaſſungen bilden, am deutlichſten und greifbarſten; in ihnen treten ſie am faßbarſten an den Einzelnen heran, und ihre Macht wird hier am verſtändlichſten, ſo daß dieſe Verfaſſungen ganz ihren Charakter verlieren, und ſtatt als Mittel für den Zweck zu erſcheinen, vielmehr als ſelbſtändige Thatſache des Verfaſſungslebens auftreten. Sie haben daher zuerſt eine *Verfaſſungsgeſchichte*, und dieſe iſt es naturgemäß, an welche die Rechtsgeſchichte ſtets zuerſt anknüpft, in der ſich die Rechtslehre der Selbſtverwaltung bisher faſt ganz erſchöpft, über welche ſie Begriff und und Inhalt von Autonomie und Oberaufſicht ſo gut wie ganz vergeſſen hat. Das iſt das erſte und wichtigſte Moment, wodurch ſich das Rechtsſyſtem der Selbſtverwaltung von der des Vereinsweſens ſcheidet. Denn das Vereinsweſen hat eben zwar eine Geſchichte ſeiner Zwecke und Organe, aber es hat keine Geſchichte ſeiner Verfaſſung. Und daraus geht nun das zweite große Princip für das Rechtsſyſtem der Selbſtverwaltungskörper hervor, das wir ſeinem Inhalte nach genauer, wenn gleich nur mit ſpecieller Beziehung auf die ländlichen Selbſtverwaltungskörper, Gemeinde und Grundherrlichkeit, in der Entwährungslehre nachgewieſen haben (Verwaltungslehre Bd. VII). Die Selbſtverwaltungskörper nämlich, in dieſer ihrer Verfaſſung auf ihrem Beſitze und ſeiner Vertheilung beruhend, ſind nicht im Stande, durch ſich ſelbſt eine freie Verfaſſung zu werden, wenn ſie einmal einer unfreien unterliegen. Sie können daher die Entwicklung ihrer Rechte nicht durch ſich ſelbſt gewinnen. Sie müſſen die Faktoren ihres Fortſchrittes im *Staate* ſuchen. *Daher* können und dürfen ſie nie eine abſolute Selbſtändigkeit dem Staate gegenüber beſitzen; ſie müſſen nicht bloß in ihrer Verwaltung, ſondern auch in ihrer Verfaſſung unter dem Staate und ſeinem Geſetze ſtehen — ihre freiheitliche Geſtaltung iſt erſt dann eine geſicherte, wenn die Grundlagen ihrer Verfaſſung *nicht mehr örtliche ſind*, ſondern auf den *allgemeinen Geſetzen des Staats* beruhen. Daher geht der Gang der Geſchichte dieſer Körper dahin, allmählig aus der örtlichen Verfaſſung derſelben geſetzliche, das iſt, durch die Geſetzgebung des Staats gegebene Verfaſſungen zu erwerben; ſie werden aus Körpern örtlicher Rechtsbildung zu Rechtskörpern, welche dem Staate ſelbſt in ihrem ganzen inneren Leben

gleichartig sind. Und so wie sie nun das werden, tritt die Frage ein, worin dann noch ihre eigentliche Selbständigkeit besteht. Denn wenn der Staat ihnen ihre Verfassung gibt, so scheinen sie nur noch Theile desselben zu sein, und es scheint daher, daß sie selbst und mit ihnen das Princip der Selbstverwaltung überhaupt, nicht mehr nur durch das höhere Wesen der Gesammtheit, sondern durch den Willen des Staats gesetzt sind. Sie scheinen deßhalb aus Körpern mit selbständigem Rechte bloße Institutionen der Staatsgewalt zu sein, deren Existenz von ihrer Zweckmäßigkeit, deren Berechtigung von dem Urtheil der Gesetzgeber abhängt. Und hier ist es nun, wo eben jene höhere Natur derselben uns wieder entgegentritt. In der That nämlich sind sie durch das Wesen der freien Verwaltung an und für sich gefordert und durch die objektive Thatsache des begränzten örtlichen Lebens und seiner Interessen an und für sich gegeben. Sie sind daher an und für sich juristische Persönlichkeiten, denen der Staat zwar die Verfassung und Verwaltung ändern und nach seinen eigenen Lebensprincipien bestimmen, denen er aber weder eine Verfassung und Verwaltung, noch überhaupt ihr Dasein erst geben kann. Sie hängen in diesem ihrem Dasein nicht vom Willen des Staats ab, und haben nicht erst durch das Gesetz ein Recht auf Verfassung und Verwaltung, sondern das ist ihre höhere Natur, daß der Staat ihnen nur Form und Maß des letztern gesetzlich verleihen kann. Sie sind daher an sich ewig wie der Staat, das ist, sie sind an sich organische Elemente der menschlichen Gemeinschaft; aber ihre Verfassung und Verwaltung werden durch das Zusammenwirken der in ihnen lebendigen gesellschaftlichen Elemente des Willens und der Lebensprincipien des Staats, dem sie angehören, bestimmt. Durch dieses Zusammenwirken entsteht nun das, was wir ihr positives Recht nennen. Dasselbe hat daher seine selbständige Geschichte; auch bei ihnen wie im ganzen Staatsleben kann dasselbe nur als die Consequenz der Faktoren betrachtet werden, welche überhaupt das Rechtsleben beherrschen. Oder, wie wir jetzt im Rückblick auf den Begriff und Inhalt der freien Verrwaltungskörper sagen können, das Rechtssystem der Selbstverwaltungskörper entsteht, indem für sie die Kategorie der juristischen Persönlichkeit als an und für sich geltend vorausgesetzt, der Organismus ihrer Autonomie und ihrer, durch ihre socialen Verhältnisse und ihre Besitzvertheilung bestimmten Verfassung und die Basis ihrer Oberaufsicht in der Entwicklung der Staatsidee und ihrer Rechtsordnung gesucht wird; während beim Vereinswesen die juristische Persönlichkeit erst vom Staate gegeben, die Verfassung von ihrem Zwecke, und die Autonomie und Oberaufsicht von dem Zustande der Staatsverwaltung bedingt erscheinen.

Von dieſem Standpunkt aus ergibt ſich, daß die Geſchichte die wahre Baſis des poſitiven Rechts der Selbſtverwaltung iſt, und daß wir das gegenwärtige Recht derſelben nicht etwa als eine bloß legislative Maßregel, ſondern als das Ergebniß eines der größten hiſtoriſchen Proceſſe betrachten müſſen, welchen die Geſchichte Europas kennt.

b) Die poſitive Rechtsbildung der Selbſtverwaltung. Begriff des hiſtoriſchen Rechts. Erſte Geſtalt: die Selbſtverwaltung der Geſchlechter und der ſtändiſchen Epoche.

Indem wir nun auf dieſe Weiſe die Geſchichte als die Grundlage der Rechtsbildung für die Selbſtverwaltung erkennen, begegnen wir einem Begriffe, ohne welchen das letztere nicht wohl verſtanden werden kann, der aber zugleich nun viel weitere Bedeutung im Rechtsleben Deutſchlands empfangen hat, und den wir daher nothwendig auf ſeinen wahren Inhalt zurückführen müſſen. Das iſt der Begriff des *hiſtoriſchen Rechts*.

1) Es iſt klar, daß man einen ſyſtematiſchen oder dialektiſchen Begriff des hiſtoriſchen Rechts überhaupt nicht aufſtellen kann. In der That gibt es gar kein „unhiſtoriſches Recht.“ Verſteht man unter „hiſtoriſchem Recht“ das bisher geweſene, ſo iſt es identiſch mit dem poſitiven Recht. Verſteht man darunter das alte Recht, das nicht auf Grundlage einer formellen Geſetzgebung ruht, im Gegenſatz zum neuen, das aus einer ſolchen hervorgeht, ſo iſt es eben Gewohnheitsrecht. Verſteht man darunter endlich die Rechtsbildung, inſofern ſie einen Theil der Geſchichte eines Volkes bildet, ſo iſt natürlich auch das neue Recht ein hiſtoriſches. Verſteht man darunter die Rechtsbildung, inſofern ihre Beſtimmungen nicht aus der Reflexion hervorgegangen ſind, gegenüber dem Recht, welches durch den Gedanken über das Rechte erzeugt iſt, ſo enthält es eine ganz weſenloſe Vorſtellung; denn das Denken der Menſchen hat an *jeder* Rechtsbildung Theil, alſo auch an der der früheren Rechte. Verſteht man endlich — und darauf läuft jede theoretiſche Definition deſſelben ſchließlich hinaus — darunter das Recht, inſofern es nicht aus dem Gedanken und den Principien *unſerer* Zeit hervorging, ſo bedeutet es eigentlich nur, daß wir über das frühere Recht nicht nachgedacht haben; denn Principien und Gedanken lagen jeder Rechtsbildung zum Grunde. Es iſt daher klar, daß wir mit dem ſog. „hiſtoriſchen Recht“ eigentlich etwas ganz anderes bezeichnen als einen beſtimmten Begriff überhaupt, namentlich als einen juriſtiſchen. Das hiſtoriſche Recht bedeutet in der That nicht etwa beſtimmte Rechte und Rechtsordnungen, ſondern es bedeutet vielmehr eine beſtimmte

Auffaſſung über das Verhältniß der geſetzlichen Rechtsbildung zur geſellſchaftlichen, und zwar diejenige, nach welcher die einmal gegebene geſellſchaftliche Rechtsbildung durch eine geſetzliche nicht geändert werden darf. In dieſem Sinne kann man ſagen, daß das hiſtoriſche Recht die aus der Geſchlechter- und Ständeordnung hervorgegangene Rechtsbildung iſt, während alles Recht, welches vom Standpunkt der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaftsordnung gefordert wird, als das unhiſtoriſche bezeichnet wird. Und da nun die Geſchlechter- und Ständeordnung der Geſellſchaft ſtets auf rechtlichen Unterſchieden der Einzelnen, oder auf Vorrechten beruhen und das ganze Recht auf dieſer Baſis geſtalten, während die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft die Gleichheit zum Princip der Rechtsbildung hat, ſo ergibt ſich, daß das hiſtoriſche Recht die Rechtsbildung der rechtlichen Unterſchiede, das unhiſtoriſche die der rechtlichen Gleichheit, die Rechtsbildung der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft im Gegenſatze zur Geſchlechter- und Ständerechtsbildung bezeichnet.

Es iſt nun nicht unſere Sache, dieß hier weiter zu verfolgen. Wohl aber müſſen wir die Conſequenzen für unſer ſpecielles Gebiet, die Selbſtverwaltung, ziehen.

Es iſt nämlich klar, daß der Begriff des hiſtoriſchen Rechts in obigem Sinne das ganze Rechtsleben der Völker umfaßt; alſo auch das öffentliche Recht und in demſelben das Recht der Selbſtverwaltungskörper ſowohl in Beziehung auf ihre innere Verfaſſung und Verwaltung, als in Beziehung auf ihr Verhältniß zum Staat.

Wenden wir nun das an auf die bereits aufgeſtellte entſcheidende Frage über den Inhalt des Rechtsſyſtems jener Körper, ſo gelangen wir zu dem Satze, daß dieſes Rechtsſyſtem in einer ganz beſtimmten Entwicklung begriffen iſt, welche dem Weſen aller Rechtsbildung gemäß zuerſt als ein Geſchlechter- und Ständerecht und dann als ein ſtaatsbürgerliches Recht erſcheint. Das iſt alſo: das urſprüngliche Recht aller Selbſtverwaltungskörper iſt ein hiſtoriſches, das heißt, es iſt durch die Elemente der Geſchlechter- und der Ständeordnung in den Selbſtverwaltungskörpern ſelbſt und ihrem Verhältniß zum Staate gebildet; in unſerer Zeit dagegen beginnt das ſtaatsbürgerliche Recht derſelben durch das Studium der Geſetzgebung für ſie geltend zu werden.

Die weitere Anwendung dieſes allgemeinen Begriffes auf die beiden Hauptgebiete des Rechtslebens der Selbſtverwaltungskörper, das innere und das ſtaatliche Recht derſelben, ergibt demgemäß im Allgemeinen, daß das innere Recht derſelben durch die Entwicklungsgeſchichte der Geſellſchaft im Staat, das ſtaatliche Recht durch die Entwicklung des Staats in der Geſellſchaft bedingt und geſetzt iſt.

Wenn wir daher jetzt von der Epoche des „hiſtoriſchen“ Rechts der Selbſtverwaltung reden, ſo bezeichnen wir damit diejenige Epoche, in welcher die Verfaſſung und Verwaltung dieſer Körper noch ganz ohne Zuthun des Staats, und ohne ein Gegenſtand weder für ſeine Geſetzgebung noch für ſeine Verwaltung zu ſein, rein auf den geſellſchaftlichen Grundformen und Faktoren der Geſchlechter und Stände beruhen. Die juriſtiſche Rechtsepoche iſt daher nichts weniger als eine vorzugsweiſe oder gar ausſchließlich geſchichtliche, ſondern ſie iſt vielmehr die *ſtaatloſe Epoche der Geſchlechter- und Ständeherrſchaft in der Selbſtverwaltung*. Und die Elemente dieſer Epoche, ohnehin ausreichend bekannt, ſind nun im Weſentlichen folgende:

2) In der Geſchlechterepoche ſind die Verwaltungskörper ſtreng baſirt auf der Geſchlechterordnung. Ihre Verfaſſung *geben* ſie ſich nicht, ſondern ſie iſt eben identiſch mit der Geſchlechterverfaſſung: der örtliche Körper iſt das Dorf, die Mark, der Gau. Die materielle Baſis iſt die urſprüngliche Gemeinſchaft des Grundes und Bodens; in Beziehung auf dieſe Gemeinſchaft und auf die Intereſſen, Rechte und Verpflichtungen, die daraus entſtehen, nennen wir ſie wohl eine *Genoſſenſchaft* — ein Wort, in dem namentlich Gierke das *ganze* Weſen jener Einheiten einſeitig zu finden geglaubt hat. Einen Staat und eine ſelbſtändige Verwaltung deſſelben *neben* und *über* jenen Körpern gibt es noch nicht. Es exiſtirt daher auch noch keine „Autonomie,“ da dieſe nur im Gegenſatz zu einer ſtaatlichen Geſetzgebung gedacht werden kann; auch noch keine Selbſtverwaltung im eigentlichen Sinne, da es keine ſtaatliche ihr gegenüber gibt. Sondern es iſt das Weſen dieſer *erſten* Geſtaltung des hiſtoriſchen Rechts der Selbſtverwaltungskörper, daß ſie alle Verwaltung überhaupt beſitzen, und zwar nicht als ein formell anerkanntes, ſondern als ein natürliches Recht. Sie ſind nicht die Selbſtverwaltungs-, ſondern vielmehr die *Verwaltungskörper* dieſer erſten Epoche überhaupt; von einer Oberaufſicht iſt ſelbſtverſtändlich keine Rede; Gericht und Polizei werden durch jene Körper ausſchließlich gehandhabt; der König iſt nur, wo er beſteht, die noch inhaltsloſe höchſte Würde; es iſt der Anfang der Staatenbildung.

Aber ſo unklar er iſt, ſo hinterläßt er Einen Gedanken, der bis auf die gegenwärtige Zeit noch gewirkt hat, und den man recht wohl nicht als ein abſtraktes Princip, ſondern als eine der wichtigſten hiſtoriſchen *Thatſachen* der germaniſchen Entwicklung anſehen kann. Das iſt der Gedanke, daß dieſe Körper ein urſprüngliches, mit ihrer Exiſtenz ſelbſt verbundenes *Recht* auf die großen Funktionen der Verwaltung haben, ein Recht, welches ihnen nicht genommen werden kann, weil es ihnen nicht gegeben ward, ſondern mit ihnen entſtanden, ihnen

angeboren ist; ein Recht daher, welches gleichgültig gegen Gründe und Gegengründe, gegen Nutzen und Schaden, den Charakter eines Privatrechts gegenüber dem Staate und seiner gesetzgeberischen Gewalt annimmt. Zwar hat man sich diesen Gedanken nicht in dieser Weise formulirt; aber man hat es eigentlich nur darum nicht gethan, weil er ohnehin nicht bestritten ward. Er wird aber ein sehr wichtiges Element für die Folgezeit.

Denn mit dem Untergange der Karolinger entstehen nun die Grundherrlichkeiten, Grafschaften, Baronien, Städte, geistliche Güter, selbst Freidörfer und Freibauern. Die Bedeutung des Unterganges der Karolinger diesen Körperschaften gegenüber bestand nun, wie schon öfter erwähnt, darin, daß alles, was es an Verwaltungsrecht in der karolingischen Epoche gegeben hatte, nunmehr in diese Grundherrlichkeiten als ihr mit dem Grundbesitz verbundenes Recht zurückfiel, da der einzig berechtigte Inhaber, der Kaiser, verschwunden war. Die neuen Wahlkönige hatten daher gar kein Recht auf jene Verfassung und Verwaltung der Grundherrlichkeiten. Dieselben sind ursprünglich nicht autonom, weil dieß ein Verhältniß zu einem wenigstens principiell berechtigten Staate voraussetzt, der noch nicht vorhanden war, sondern sie sind souverän. Und niemand zweifelte damals an dieser Souveränetät, in allen denjenigen Dingen, welche mit der Lehnsherrlichkeit nicht zusammenhingen.

Die Grundherrlichkeit ist daher die zweite große historische Gestalt der Stellung der Selbstverwaltungskörper. Dem gewählten Könige oder dem sich als Reichskönig betrachtenden Fürsten, wie dem Capetinger, oder dem bloßen Lehnsherrn gegenüber ist diese Souveränetät der Selbstverwaltungskörper nicht mehr bloß eine Thatsache, wie unter der reinen bäuerlichen Geschlechtsordnung der alten Stämme, sondern sie ist jetzt ein Recht, das der Suzerän erst thatsächlich und dann formell als Privilegium der einzelnen Körper, oder als das sog. Landesrecht der Landschaft anerkennen muß. Damit aber beginnt der Uebergang in die ständische Epoche.

3) Die ständische Epoche des historischen Rechts der Selbstverwaltungskörper charakterisirt sich nun dadurch, daß auf Grundlage dieser Verwaltungssouveränetät das innere Recht derselben, die Verfassung und die Verwaltung, sich auf rein ständischer Basis entwickelte. Dieß ist nun von höchster Wichtigkeit für die Geschichte Europa's; erst ein klarer Blick auf die reichen und eigenthümlichen Verhältnisse, die daraus entstehen, macht uns eigentlich das Wesen des Kampfes der staatsbürgerlichen Epoche mit der ständischen deutlich.

Das ständische Recht jener Zeit der Selbstverwaltungskörper bedeutet

nämlich, daß jeder dieſer Körper ſeine eigene Verfaſſung und Verwaltung *je nach den ſtändiſchen Elementen ausbildete*, aus welchen ſeine Angehörigen beſtanden. Und dieß iſt die einzig mögliche Art, ſich den Reichthum und die große Verſchiedenheit in der Geſtalt, der Bewegung und der Rechtsordnung der Selbſtverwaltung jener Epoche zu erklären. Das aber iſt nichts anderes als die innere Geſchichte jener Epoche, denn es iſt nun wohl klar, daß es anfänglich neben jener Selbſtverwaltung nicht noch ein zweites inneres Recht gibt, ſondern daß ſie ſelbſt eben *die Geſammtheit der inneren Rechtszuſtände dieſer großen Epoche bildete*.

Das Bild, welches ſich daraus ergibt, iſt nun in ſeinen Grundzügen folgendes.

Der *erſte* Theil der Selbſtverwaltungskörper dieſer Zeit beſteht aus den alten *Geſchlechterdörfern*, mit Freibauern, Schulzen, Dorfgericht, und den geſellſchaftlichen Unterſchieden der Bauern, Halbbauern, Käthner, Inſaſſen u. ſ. w.

Der *zweite* beſteht aus den *adlichen Herrſchaften*. Hier iſt der Grundherr das alte Geſchlechterhaupt, daher Obereigenthümer, ſpäter auch Herr der Perſonen. Ihm gegenüber iſt natürlich die *Wahl* der Organe der Verwaltung ausgeſchloſſen; als Obereigenthümer des Grundes und Herr der Perſonen iſt er auch *Herr des Gerichts*, das iſt in jener Zeit perſönlicher Herr der Verwaltung. Die Geſammtheit der adlichen Herren bildet dann einen Stand; damit tritt er in die ſtändiſche Ordnung hinein und ſo *verſchmelzen* in den adlichen Herrſchaften die Geſchlechter- und die Ständeordnung. Das Element der erſteren beſteht in dem Obereigenthum an dem Grundbeſitz, das Element der zweiten in dem perſönlichen Vorrecht des Adlichen. Hier iſt die Selbſtverwaltung das perſönliche Eigenthum des adlichen Grundherrn.

Der *reinen* ſtändiſchen Bildung dagegen gehört die Kirche; neben ihr ſpäter auch die Univerſität. Die Kirche iſt die erſte Form, in welcher der *Beruf zum abgeſchloſſenen Stande* wird. Es iſt ſelbſtverſtändlich, daß dieſer Beruf in ſeiner Verfaſſung und Verwaltung vollkommen frei iſt. An ihr entſteht der erſte Begriff der *Corporation*. Die Corporation iſt urſprünglich die anerkannte Einheit der Berufsgenoſſen, die ſich für ihren Beruf ihre *eigene Verfaſſung und Verwaltung geben*. Die Verfaſſung der katholiſchen Kirche iſt die erſte rein ſtändiſche Form der *Selbſtverwaltung des Berufes*, die ihrem ganzen Weſen nach von jeder dritten Gewalt in jener Zeit unabhängig iſt. Sie iſt daher die *dritte* Form der Selbſtverwaltung in jener Epoche.

Die *vierte* entſteht nun da, wo dieſe kirchliche Corporation *Grund-*

beſitz gewinnt. Erſt jetzt — und nicht an und für ſich, wie z. B. Gierke meint — wird ſie eine Gemeinſchaft, und auch dieß nur im allerweiteſten Sinne, weil ſie keine Selbſtändigkeit ihrer Mitglieder kennt, was doch weſentlich zur Genoſſenſchaft gehört. Sowie ſie aber den Grundbeſitz gewinnt, ſtellt ſie ſofort den Grundſatz auf, daß ſie das Recht haben, die Angelegenheiten deſſelben nach den für ſie als Berufskörperſchaft geltenden Normen zu verwalten; denn dieſer Grundbeſitz iſt ihr *Eigenthum*, und ſie iſt in ihrem Eigenthum eben ſo ſelbſtändig als der Grundherr. Dadurch nun entſteht die erwähnte *vierte* Form der Selbſtverwaltungskörper, welche in der nach körperſchaftlichem Berufsrecht geordneten Verfaſſung und Verwaltung jener Beſitzungen der Kirche beſteht. In ihr iſt die *Körperſchaft* der Souveräne. Dieſe Körperſchaft hat verſchiedene Formen. Wir unterſcheiden die *eigentlichen* Kirchen (Dome, mit Domherren und Capiteln), *Stiftungen*, meiſt mit kirchlichen Vorſtänden, *reine* Corporationen, wie die Univerſitäten, *Abteien und Klöſter*, je mit den Verfaſſungen ihrer Orden. Die Bisthümer dagegen ſind ſchon *ſtaatliche* Berufskörper, da ſie nicht mehr wie jene auf dem Grundbeſitz beruhen, und auch in ihrem Wirkungskreis an keinen ſolchen gebunden ſind. Aber die obigen Formen ergeben ſchon ein mächtiges, unendlich reiches Bild, das man *nicht* in ein ununterſchiedenes Ganze zuſammenwerfen ſollte.

Die *fünfte* Form iſt nun weſentlich von den obigen verſchieden. Es iſt die *ſtädtiſche* Selbſtverwaltung, die *Stadt*. Die Stadt iſt die Heimath des gewerblichen Beſitzes; allein ſie iſt nicht *gleich anfangs* als Selbſtverwaltungskörper zu betrachten, wie man es gewöhnlich thut, wenn man nicht jede feſte Unterſcheidung wieder zerſtören will. In ihr beginnt die Selbſtverwaltung vielmehr in der Form der körperſchaftlichen Verbindung der Arbeit, den *Zünften* und *Innungen*, welche anfänglich durchaus als dasjenige angeſehen werden müſſen, was wir ſpäter als „Verwaltungsvereine“ bezeichnen werden, und von denen wir daher erſt unten zu reden haben. Die Stadt *wird* ein Selbſtverwaltungskörper erſt da, wo ſie ein territoriales Ganze mit gerichtlicher Selbſtändigkeit iſt. Ihre Verfaſſung iſt eine höchſt verſchiedene, weil in der bunteſten Mannigfaltigkeit das Element der adlichen Grundherrlichkeit und das der körperſchaftlichen Arbeit um dieſelbe kämpfen. Dieſer Kampf iſt die innere Städtegeſchichte. Wir haben ihn nicht weiter zu verfolgen. Allein nach außen ſind nun dieſe Städte vollkommen ſouverän, wie die kirchliche Körperſchaft und die Grundherrſchaft, denn in der That ſind ſie die als Grundherrlichkeit auftretende ſtändiſche *Selbſtverwaltung des gewerblichen Kapitals*, wie die Kirche die des Berufes, und die adliche Grundherrlichkeit die der Geſchlechter.

Allerdings liegt in ihnen eben wegen dieſer Form des Kapitals der Keim der ſtaatsbürgerlichen Selbſtverwaltung; aber derſelbe kommt erſt ſpäter, nicht durch die Städte ſelbſt, ſondern erſt durch den Staat, zur Geltung. Denn wieder zeigt ſich hier das große hiſtoriſche Geſetz der geſellſchaftlichen Entwicklung, daß keine Ordnung der Geſellſchaft durch ſich ſelbſt die Kraft des Fortſchrittes beſitzt, ſondern ſie erſt durch den Staat empfängt. Das wird ſich nun ſpäter zeigen.

Dieß nun ſind die fünf Grundformen der örtlichen Selbſtverwaltung des hiſtoriſchen Rechts. Ueber ihnen ſteht faſt von Anfang an die höchſte Form, die Landſchaft, welche die Fortſetzung des alten Gaues iſt. Das was wir die Landſchaft nennen, iſt nichts einfaches, in ſich klares und feſtbegränztes. Sie bedeutet vielmehr eine beſtändige Entwicklung, ſie iſt eine Einheit, welche die gemeinſchaftlichen Verwaltungsaufgaben jener Selbſtverwaltungskörper innerhalb ihres hiſtoriſchen Gebietes durch die Verſammlung der Häupter der obigen Selbſtverwaltungskörper erledigt. Sie iſt daher, wo und wenn ſie auftritt, die geſetzgebende Gewalt, zu welcher die einzelnen Selbſtverwaltungskörper in dem Verhältniß der vollziehenden ſtehen; ſie iſt aber auch das Organ der Verwaltung des Gerichts in den Streitigkeiten jener Körper unter einander, übernimmt dann einzelne Theile der Verwaltung in Steuern und Polizei, und iſt daher diejenige Form der hiſtoriſchen Selbſtverwaltung, welche das Element der Staatenbildung am deutlichſten in ſich trägt. Sie iſt es daher auch, mit welcher der eigentliche Staat am erſten in Streit und Kampf geräth; ſie fällt vor dem Andrange deſſelben ein volles Jahrhundert früher als die übrigen Selbſtwaltungskörper; ihre Geſchichte wenigſtens hat man nie von der der Staatsgeſchichte trennen können.

Faßt man nun das Obige zuſammen, ſo hat man die Elemente des Bildes des hiſtoriſchen, das iſt alſo des Geſchlechter- und Ständerechts der Selbſtverwaltungskörper. Wir verſtatten uns, die Principien deſſelben noch einmal zuſammenzuſtellen.

Erſter Grundſatz iſt, daß dieſe Körper ohne Unterſchied das Recht auf ihre Selbſtverwaltung als ein unveräußerliches, ihnen mit dem Charakter des Eigenthums zugehöriges anſehen, das ihnen der Staat nicht nehmen kann, weil er es ihnen nicht gegeben hat. In dieſem formalen Grundſatz erhält ſich dann das höhere Princip, daß die freie Verwaltung überhaupt nothwendig iſt; ſie tragen eben vermöge deſſelben den Gedanken durch die Stürme der folgenden Epoche hindurch, daß die Vernichtung der Idee der freien Verwaltung ein tiefer, unlösbarer Widerſpruch mit dem Weſen des Staats, vor allem mit dem Weſen des Rechts ſei. Sie ſind eben dadurch ein ganz unſchätzbares, nicht

hoch genug anzuſchlagendes Element der ſpätern Entwicklung geworden, wie wir es ſogleich ſehen werden. Denn es iſt klar, nicht die ſtändiſche Form in ihnen, ſondern die große Idee der freien Verwaltung gegenüber dem ſouveränen Staat und ſeiner einheitlichen Vollziehung iſt das hiſtoriſch Berechtigte, Ewige in ihnen. Und daher, wie wir ſchon oben bemerkt, die hohe Bedeutung des Begriffes und des Namens des hiſtoriſchen Rechts überhaupt; nur die Selbſtverwaltung läßt dieſen Begriff zu; es iſt mit demſelben, als einem Recht auf einen Rechtszuſtand auf Grundlage geſchichtlich gegebener Thatſachen, für alle andern Rechtsgebiete gar keine Vorſtellung zu verbinden. Darum denn auch fordert und beſitzt das auf dieſe Weiſe gegebene hiſtoriſche Recht an und für ſich eine Macht, welche keineswegs bloß auf der Macht des Geſetzes beruht. Es fordert mit gutem Sinne eine Achtung, die nicht bloß durch ſeinen Inhalt, ſondern vielmehr durch dieſe ſeine höhere ethiſche Bedeutung und Funktion bedingt iſt. Es hat die Fähigkeit in ſich, ſelbſt der Verfaſſungsbildung als gleichberechtigter Faktor zur Seite zu treten, und darf von ſich ſagen, daß die Achtung vor ihm eine ſelbſtbedingte Grundlage der geſunden Staatsordnung iſt. Denn es hat ſeinen Grund in den höhern Forderungen des geiſtigen Lebens und iſt damit der Ausdruck des auf ſich ſelbſt ruhenden Rechts auf die Selbſtverwaltung.

Der zweite Grundſatz dieſes hiſtoriſchen Rechts hat nun freilich eine ganz andere Natur. Denn wie Verfaſſung und Verwaltung in Geſchlechter- und Ständeordnung überhaupt, ſo ſind ſie auch in dieſen Selbſtverwaltungskörpern unfrei; das heißt, ſie beruhen auf dem Princip der Ungleichheit der Mitglieder und der Herrſchaft eines geſellſchaftlichen Intereſſes über das andere. Während daher dieſe Körper im Princip ſelbſtändig bleiben, können ſie der Form nach, das iſt eben in Verfaſſung und Verwaltung, nicht dauern, und das iſt der Punkt, wo die nun Staatenbildung entſcheidend in das Rechtsleben derſelben hinein greift.

Wie dieß nun geſchieht, das zeigt uns äußerlich die innere Geſchichte der Staaten Europas. Wir können ſie natürlich als bekannt vorausſetzen. Unſere Aufgabe, die der Wiſſenſchaft dieſer Geſchichte, liegt auf einem andern Gebiete. Wir haben unſererſeits zu zeigen, wie jene Entwicklung der Dinge im Großen und Ganzen auch hier nicht zufällig und willkürlich, ſondern wie ſie ein auf dem innerſten Weſen der Staatsidee beruhender, organiſcher, und daher nothwendiger Proceß war. Die bisherige Geſchichte war die Funktion der in beſtimmte geſellſchaftliche Rechtsordnungen gebannten individuellen Perſönlichkeit; die folgende iſt die Funktion der Staatsidee im Gebiete der hiſtoriſchen Selbſtverwaltung.

c) Der Uebergang. Zweite Geſtaltung. Weſen und Entwicklung der obrigkeitlichen Vormundſchaft über die Selbſtverwaltung. Die „Privilegien“ und „Statuten“ derſelben.

Dem eben dargeſtellten Organismus der Selbſtverwaltung in jenen fünf Hauptformen tritt nun mit dem ſechzehnten Jahrhundert der Staat entgegen, und damit beginnt eine ganz neue Reihe von Erſcheinungen.

Auch dieſe Erſcheinungen ſind nun in hohem Grade mannigfaltig und geeignet, das höchſte Intereſſe zu erwecken. Sie greifen ferner ſo tief in die pragmatiſche Geſchichte hinein, daß ſie auch ſonſt hinreichende Beachtung finden. Dennoch haben ſie in ganz Europa etwas Gemeinſames und Gleichartiges. Dieſes Gemeinſame und Gleichartige entſpringt offenbar wieder nicht der Willkür und dem Zufalle, ſondern iſt ein Ergebniß der gleichartigen, elementaren hiſtoriſchen Kräfte, welche hier wirkſam ſind. Und wir *können* dieſelben nun einmal nicht anders darlegen, als indem wir auf das allgemeine Weſen, den Begriff derſelben, eingehen.

Mag nun der Staat erſcheinen wie er will, immer ſind ſeine zwei großen Momente in *allem* was er iſt und thut, thätig. Das eine dieſer beiden Momente iſt die in ihm zum Ausdruck kommende perſönliche *Einheit*, welche gegenüber den ſelbſtändigen Theilen als höchſte *Macht* erſcheint; das andere iſt die Anerkennung der Einzelperſönlichkeit, welche die *Freiheit* bildet, und durch Geſetz und Verwaltung verwirklicht wird.

Auch in dem Kampfe, welcher nun ſeit dem ſechzehnten Jahrhundert zwiſchen Staat und Selbſtverwaltung entſteht, ſind es dieſe beiden Momente, welche in dieſem großen, ganz Europa durchziehenden Entwicklungsproceß für dieſelben maßgebend werden. Und hier iſt es nun kein Zweifel, daß wir zwei Hauptepochen eben nach jenen beiden Momenten zu unterſcheiden haben. Die erſte dieſer Epochen iſt die, in welcher es ſich um die Herſtellung der *Einheit* des Staats in dem Syſtem jener Selbſtverwaltungskörper handelt; die zweite iſt die, wo nach der Herſtellung dieſer Einheit die *Freiheit*, und zwar ſpeciell die der freien Selbſtverwaltung zur Geltung gelangt. Wir nun ſehen die erſte Epoche nur als den Durchgang zur zweiten, faſſen ſie daher als Einheit zuſammen, und nennen ſie demgemäß die Epoche der *obrigkeitlichen Selbſtverwaltung*.

Es ſind nun für alle, welche die Geſchichte kennen, die Grundzüge dieſer Bewegung, ſofern ſie eben alle Arten der Selbſtverwaltungskörper gleichmäßig umfaſſen, wohl ſehr leicht verſtändlich.

Sowie nämlich mit dem Anfange des ſechzehnten Jahrhunderts der Staat ſich in dem Königthum ſelbſtändig zu entwickeln beginnt,

trifft er faſt auf allen Punkten auf das ſelbſtändige hiſtoriſche Recht jener Körper. Dieſe Körper beſitzen noch nicht blos das Recht einer unaufhebbaren Exiſtenz, ſondern ſie beſitzen auch das Recht faſt auf alle Gebiete der Verwaltung, die ſie ausſchließlich innerhalb ihrer Gränzen ausüben. Eine einheitliche, aus Einem Willen hervorgehende Thätigkeit des Staats iſt ihnen gegenüber noch gar nicht denkbar. Dennoch kann der Staat nicht beſtehen, wenn er kein Recht auf die Verwaltung, und kein ihm gehöriges Gebiet derſelben hat. Er kann zwar die Selbſtändigkeit ſeiner Theile zugeben, aber er kann von ihnen und ihrem Willen nicht abhängig ſein. Sowie er daher zum Bewußtſein ſeiner ſelbſt durch das ſelbſtthätige Königthum gelangt, ſchafft er ſich ſeinen Wirkungskreis, und in der Bildung dieſes Wirkungskreiſes kann er nun nicht anders, als den der Selbſtverwaltungskörper theils beſchränken, theils vernichten. Es iſt dabei von keinem ſyſtematiſchen Vorgange die Rede, ſondern es muß dieſer Proceß als ein naturgemäßer angeſehen werden, der zwar raſcher und härter verläuft, wo die Fürſten, wie zum Theil in Frankreich und England, unter Karl I. und Jakob II. das Bewußtſein von demſelben haben, der aber immer und allenthalben faſt ganz genau derſelbe iſt. Wir wollen denſelben, da ſeine einzelnen Momente ohnehin bekannt ſind, nur in ſeinen drei Grundzügen bezeichnen, welche ihrerſeits allerdings wieder ſich in beſtimmten hiſtoriſchen Abſchnitten darſtellen.

Der erſte Schritt, den das Königthum zur Einheit thut, iſt die Ausbildung der alten Regalien zum Begriff und Recht der Hoheiten. Der Unterſchied iſt klar; die Regalien beruhen auf dem Eigenthumsrecht des Staats, die Hoheitsrechte bedeuten dagegen, und zwar gleichviel ob ſie die alten Regalien zum Gegenſtand haben oder nicht, das aus dem Weſen des Staats fließende Recht, die großen Funktionen des Geſammtlebens ſeinem höchſten Willen und ſeiner That zu unterwerfen. Indem alſo irgend eine ſolche Aufgabe als „Hoheitsrecht“ erklärt wird, ſtellt der Staat ſie unter ſeine Verwaltung. Und da nun die Selbſtverwaltungskörper faſt alle Verwaltungsaufgaben des Staats in ihrer Competenz beſitzen, ſo beginnt die königliche Staatsgewalt jenes Hoheitsrecht unter allen möglichen Namen und Kategorien (Juſtizhoheit, Polizeihoheit, Wegehoheit, Zollhoheit, Jagdhoheit u. ſ. w. — aus dem obigen Grunde auch eben ſo oft „Regalien“ genannt) dadurch auszuüben, daß er zwar den Selbſtverwaltungskörpern ihre Rechte läßt, aber die Thätigkeit derſelben in jenen Gebieten ſeiner höchſten Gewalt unterworfen erklärt. Dieß allgemeine, an ſich unbeſtimmte Princip empfängt nun Körper und Seele durch den neuen Organismus des Königthums, das Beamtenthum. Wir haben das im erſten Bande

bereits entwickelt. Dieß Beamtenthum nun, von kleinen Anfängen ausgehend, beginnt, da es noch keine festen Gränzen des öffentlichen Rechts gibt, auf allen Punkten zugleich in die an sich unzweifelhaften Rechte der alten Selbstverwaltungskörper einzugreifen. Die letzteren, von der Landschaft bis zu den kleinsten Körperschaften hinab, sehen die kommende Gefahr. Sie beginnen ihre Vertheidigung. Diese nun, dem meist juristisch gebildeten Beamtenthum gegenüber, kann nur dadurch gewonnen werden, daß jene Gränze der Selbständigkeit der alten Verwaltungskörper selbst wieder juristisch formulirt wird. Das geschieht; so entstehen die Landesrechte, die Statuten der Städte und Corporationen. Sie werden dann vom Landesherrn *bestätigt*; aber in dieser Bestätigung eben tritt die neue Gestalt der Staatsidee bereits in eigenthümlicher, aber charakteristischer Weise auf. Die Existenz jener Körper wird zwar nicht Gegenstand der Bestätigung, wohl aber alle ihre einzelnen Rechte. Sie haben an sich im Geiste des neuen Staats überhaupt keine solchen Rechte; *alle* öffentlichen Rechte sind Hoheitsrechte; *wenn* daher jenen Körperschaften solche Rechte zustehen, so sind dieselben nur Ausnahmen von der Regel; sie sind keine Rechte, sondern sie sind *Vorrechte*, sie sind *Privilegien*. Und bei diesen Privilegien ist nun nicht bloß jener allgemeine Standpunkt von Wichtigkeit, sondern auch die praktische Folge derselben. *Sind* es nämlich Privilegien, so sind sie *strikt zu interpretiren*. Was also nicht ausdrücklich in ihnen steht, ist *schon jetzt* ein Recht des neuen Staats; und wie vieles steht *nicht* darin? Entsteht aber ein Streit, ob ein bestimmtes Verwaltungsrecht dem Staate oder dem Verwaltungskörper angehört, so entscheidet das Gericht des Landesherrn. So ist die Selbständigkeit jener Körper nun auf allen Punkten gerade dadurch beschränkt und bedroht, daß sie juristisch formulirt ist. Und das ist der Charakter dieser ersten Epoche, der das siebzehnte Jahrhundert gehört.

Allein diese bedeutsame Entwicklung hat nun noch eine zweite Seite. Bisher haben die Selbstverwaltungskörper ihr Recht als etwas ganz Selbstverständliches betrachtet. Jetzt hat es eine Gränze gefunden. Diese Gränze ist zunächst eine Thatsache. Ist sie aber auch ein Recht an sich? Hat denn der Staat das Recht, diese Beschränkung zu geben? Wer ist denn dieser Staat, der so gewaltig eingreift? Was ist sein Wesen, was ist sein Rechtstitel, was ist seine letzte Gränze? — Es ist das die Zeit, wo die klassische Bildung in Europa Wurzel faßt. Plato und Aristoteles haben über Staat und Recht gedacht und geschrieben; es ist natürlich, daß sich der Gedanke der europäischen Welt auch auf dem Gebiete des Staatsrechts diesen Männern zuwendet. Nun lernt man zwar für die Frage nach dem Rechte der Selbstverwaltung nichts

von den griechiſchen Staatsphiloſophen; ihnen iſt der Begriff derſelben vollſtändig unbekannt; dem Plato, weil er in ſeinem Staate gar keine Selbſtändigkeit der Theile anerkennen kann, dem Ariſtoteles, weil ihm der Staat kein Begriff, ſondern nur eine der Beobachtung unterliegende Thatſache des Lebens iſt; allein Eins lernt die europäiſche Welt von ihnen, und das iſt das Nachdenken über den Staat, ſein Weſen und ſein aus dieſem Weſen hervorgehendes Recht. Und ſo entſteht die Rechtsphiloſophie, die weſentlich eine Entwicklung des Staatsbegriffes iſt. Es iſt nicht unſere Sache, dieſelbe in ihrer hiſtoriſchen Entwicklung hier zu verfolgen. Allein für die Begriffe, den Umfang und Inhalt der Selbſtverwaltung iſt die Rechtsphiloſophie von entſcheidender Bedeutung geworden; denn der Vertragsſtaat iſt in der That der Vertrag nicht ſo ſehr der Einzelnen als vielmehr der Selbſtverwaltungskörper. Doch das zu verfolgen würde hier zu weit führen.

Damit erſcheint nun der erſte Theil der Bewegung dieſer Epoche geſchloſſen. Ihr Geſammtcharakter beſteht darin, daß für alle Selbſtverwaltungskörper die Frage entſtanden iſt, in welchem Verhältniß ſie zur entſtehenden Staatsgewalt treten ſollen. Die nächſte Antwort war: Herſtellung eines Rechtsverhältniſſes durch die Privilegien und Statuten. Von dieſem Standpunkt aus beginnt der zweite große Abſchnitt.

Dieſer Abſchnitt erſtreckt ſich ungefähr vom dreißigjährigen Kriege bis in die erſten Jahrzehnte des achtzehnten Jahrhunderts. Er enthält zwei Elemente. Das erſte beginnt in ihm, das zweite iſt in ihm abgeſchloſſen. Das erſte iſt der allmälige Proceß des Hineindringens des Beamtenthums in die niedern Selbſtverwaltungskörper; das zweite iſt die definitive Beſeitigung der höheren, der Landſchaften. Die ſpecielle Geſchichte iſt bekannt. Wir werden ſie unten genauer darſtellen. Hier nur die Bemerkung, daß es die Beſeitigung der Landſchaften iſt, welche die ganze Geſetzgebung in den Händen des Königthums concentrirt, durch ſie ſind Geſetz und Verordnung gleich; der Gedanke einer Theilnahme des Volkes an öffentlichen Angelegenheiten iſt theils überwunden, theils ſogar zu einem Angriff auf die Majeſtät des Königs gemacht. Das alte Syſtem der freien Verwaltung iſt in ſeinem Haupt gebrochen. Es ließ ſich vorherſagen, wie es dem Reſte, dem Gemeindeweſen, gehen werde.

Das achtzehnte Jahrhundert vollendet in der That, was das ſiebzehnte begonnen. Die königliche Staatsgewalt vereinigt in ſich alle Funktionen des Staats; jede Selbſtändigkeit eines Theiles wird daher zu einer Ausnahme, die man in möglichſter Weiſe beſchränken muß. Dazu kommt, daß ſich allmälig eine Menge neuer Aufgaben der Ver-

waltung ergeben, welche in den Privilegien und Statuten der Gemeinden und Körperſchaften gar nicht vorgeſehen ſind, und die dennoch aufs tiefſte in das Gemeindeleben hineingreifen. Die Folge iſt, daß das Amt bis in den Mittelpunkt auch der kleinſten Selbſtverwaltungskörper hineindringt und die Selbſtthätigkeit derſelben auch da unterwirft, wo ſie dieſelbe noch beſtehen läßt. Das rechtliche Princip beſteht darin, daß der Wille des Landesherrn für Alle Geſetz iſt; hat ein Selbſtverwaltungskörper das Recht, dem Geſetze zu widerſtehen? Das ſtaatliche Princip iſt, daß die Aufgabe der Obrigkeit das öffentliche Wohl iſt; aus der alten Rechtsphiloſophie iſt der Eudämonismus geworden, die Obrigkeit fordert im Namen des öffentlichen Wohles die Unterwerfung der Selbſtverwaltung unter ihren Willen; kann die letztere dieſe Unterwerfung mit Recht verweigern? So wird dieſelbe allmälig vollzogen. Die Art und Weiſe, in der es geſchieht, iſt die, daß die Regierung den Selbſtverwaltungen zwar das Recht auf ihre Beſchlüſſe läßt, aber alle Beſchlüſſe der Beſtätigung unterzieht. Die Form der Autonomie iſt geblieben, das Weſen derſelben iſt in der Oberaufſicht untergegangen. Das iſt die eigentliche Epoche des Oberaufſichtsrechts; ſeine große hiſtoriſche Bedeutung liegt darin, daß durch daſſelbe die wahre Selbſtverwaltung vernichtet wird. Die Organe der Selbſtverwaltungskörper beſtehen allerdings fort; aber ſie ſelbſt haben jetzt nur noch Rechte im Namen des Landesherrn, nicht mehr Kraft eigenen Rechts. Daraus denn die Folge, daß der Landesherr nunmehr auch die Häupter dieſer Körper zum Theil direkt zu ernennen, zum Theil aber zu beſtätigen beginnt; jeder Akt derſelben bedarf der höheren Anerkennung; dieſe erfolgt aber im Namen des öffentlichen Wohls; die Vorſtellung, daß nur die landesherrliche Obrigkeit dieß öffentliche Wohl kenne, wird allgemein; die Selbſtverwaltungskörper werden dadurch in die Stellung von Unmündigen geſetzt, und die Oberaufſicht wird zur Obervormundſchaft der Regierung über alle Thätigkeiten des Volkes. Damit iſt denn nicht bloß das rechtliche Princip, ſondern auch der ſittliche Kern der Selbſtändigkeit des Volkes gebrochen, die Selbſtverwaltung exiſtirt nur noch dem Namen nach; die Geſetzgebung iſt mit der Verordnung verſchmolzen; die Regierung ſpricht ſich allein die Fähigkeit zur Beurtheilung des öffentlichen Wohles zu; von Verantwortlichkeit iſt folgerecht keine Rede mehr, es iſt die Epoche der abſoluten Monarchie, deren eine Seite die Herrſchaft des Staats über das Recht jedes Einzelnen, deren andere aber die Herrſchaft deſſelben über die Selbſtverwaltung iſt. Es iſt die vollſte Entwicklung der Rechtloſigkeit des Volkes gegenüber der Regierung, welche die Geſchichte Europas kennt.

In dieſer Noth der Freiheit flüchtet ſich nun der Gedanke zunächſt in die juriſtiſche Vertheidigung des alten Rechts der Selbſtverwaltungskörper; Landſtände und Gemeinden machen auf allen Punkten den vorausſichtlich vergeblichen Verſuch, ihr Recht gerichtlich zu vertreten; in Deutſchland bei den Reichsgerichten, in Frankreich bei den Parlamenten, in England beim Parlament. Aber faſt allenthalben ohne Erfolg. In dieſer Hoffnungsloſigkeit erſcheint nun die dritte Geſtalt der Rechtsphiloſophie, die franzöſiſche des freien Staatsvertrages. Wir verfolgen ſie nicht. Sie iſt in der That nichts als die höchſte Form, in welcher die neue ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft zum Bewußtſein gelangt und ihr ſtaatliches Weſen ausdrückt. Wir können das hier nicht ausführen. Sie iſt die Vorläuferin, die ethiſche und logiſche Baſis der Revolution. Mit ihr beginnt die Epoche, welche wir als die des eigentlich verfaſſungsmäßigen Rechts der Selbſtverwaltung bezeichnen müſſen.

d) Das verfaſſungsmäßige Selbſtverwaltungsrecht.

(Die Entſtehung der Gemeinde-, Landſchafts- und Körperſchaftsordnungen. Die verfaſſungsmäßige Autonomie der Selbſtverwaltungskörper.)

Faßt man nun dieſen Gang der Geſchichte zuſammen und hält ihn demjenigen gegenüber, was wir früher als das Rechtsſyſtem der freien Verwaltungskörper in den Kategorien der juriſtiſchen Perſönlichkeit der Autonomie und der Oberaufſicht beſtimmt haben, ſo wird es wohl im Allgemeinen nicht ſchwer, das Weſen und den Charakter desjenigen zu beſtimmen, was wir, als den Inhalt der neuen Epoche, das verfaſſungsmäßige Selbſtverwaltungsrecht zu nennen haben.

Mit dem Siege der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft nämlich wird der Staat die einheitliche und höchſte Gewalt für *alle* ſeine Theile. Das Princip der Gleichheit, welches auf allen ſeinen Punkten ſein Recht beherrſcht, hebt *jedes* Vorrecht auf. Er kann vermöge deſſelben gar keinen rechtlichen Unterſchied zwiſchen ſeinen Angehörigen in öffentlichen Dingen anerkennen. Allein er iſt zugleich der Träger der Freiheit des Staatsbürgerthums. Er iſt es in der Verfaſſung, und aus der Verfaſſung geht dieſelbe, wenn auch langſam, ſo doch unwiderſtehlich in die Verwaltung hinüber. Seine ganze Natur fordert daher die Anerkennung der freien Verwaltung, mit ihr die der freien Verwaltungskörper, unter ihnen in erſter Reihe der Selbſtverwaltungskörper. Wenn er ſie nicht hätte, müßte er ſie ſchaffen; ſie ſind die praktiſche Bethätigung ſeines eigenſten Lebensprincips. Aber er hat ſie bereits; er findet ſie in den hiſtoriſchen Körpern der Landſchaften, der Gemeinden, der Körperſchaften vor. Er braucht ſie daher in der That nur in ſich aufzunehmen. Und

das thut er; er verſchmilzt ſie mit ſeinem eigenen Leben; ſie ſind nicht mehr bloß Theile und ſelbſtändige Körper in ihm, ſondern ſie werden ſeine Organe; ſie unterliegen dabei als ſolche nicht mehr wie früher dem Amt, ſondern ſie ſtehen zugleich neben demſelben; er erkennt ſie an nicht bloß als Thatſachen, die er vorfindet, ſondern als Nothwendigkeiten, deren er bedarf. Aber daneben hält er an dem Princip feſt, daß ſeine Geſetzgebung ſein ganzes Leben, alſo auch ſeine Selbſtverwaltung beherrſchen ſoll. Die letztere iſt ihm zwar ein ſelbſtverſtändliches Element ſeines Volkslebens, aber eben ſo ſelbſtverſtändlich iſt auch die unzweifelhafte Souveränetät ſeiner Geſetze. Die Dienerin dieſer Geſetze, die Gewalt, welche ſie zugleich zu kennen, zu begreifen und zu erfüllen hat, iſt die Regierung mit ihrer Verordnungsgewalt. Dieſe nun iſt unbedingt für die Vollziehung dieſer ihrer Funktion verantwortlich. Eine vollkommen ſelbſtändige Gewalt neben der letzteren, eine gleichberechtigte neben der erſteren kann es in dieſem Staate nicht geben. Dennoch ſind die Selbſtverwaltungskörper ſelbſtändig. Sollen ſie es ſein, ſo kann dieſe Selbſtändigkeit nicht mehr bedeuten eine Selbſtändigkeit *gegenüber* dem Staat, ſeiner Geſetzgebung und Regierung, ſondern nur eine Selbſtändigkeit *in* dem Staate. Eine Selbſtändigkeit in dem Staate iſt aber wieder nur denkbar, indem dieſe Körper einen *Theil* der Funktionen der Regierung als ihr, der Regierung gegenüber unantaſtbares *Recht* beſitzen. Iſt das der Fall, ſo muß ein ſolches Recht eine beſtimmte Gränze haben, und dieſe Gränze muß in der Weiſe gezogen werden, daß das Recht jener Körper auf ihre Regierungsfunktionen nicht den Proceß ſtöre, der durch die Verantwortlichkeit der Regierung die Ausführung der Geſetze in Wortlaut und Sinn ſichert. Dieſe Gränze wiederum kann eben deßhalb weder in der Auffaſſung der Selbſtverwaltungskörper, noch in der bloßen Anſicht der Regierung gegeben ſein. Sie muß objektiv feſtſtehen. Sie muß aber nicht bloß objektiv gelten, ſondern da innerhalb ihrer die freie Verwaltung ſich bewegt, ſo muß ſie wenigſtens nach Princip und Weſen als ein Theil und Moment der Verfaſſung ſelbſt angeſehen werden. Der neue Staat der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft muß daher die Selbſtändigkeit der Selbſtverwaltung an ſich als unbedingtes Princip anerkennen; aber da die Selbſtverwaltung ein Theil ſeiner ſelbſt iſt, ſo muß er die *Form*, in der ſie von den Selbſtverwaltungskörpern ausgeübt wird, und die *Gränze*, die für ſie gegenüber der Geſetzgebung und Regierung gelten ſoll, durch denſelben Willen ſetzen, der überhaupt ſein öffentliches Recht ſetzt. So empfängt jetzt die Selbſtverwaltung die Form und das Maß ihres Antheils an der Verwaltung im weiteſten Sinne; und dieſe Form und dieß Maß ihres, ihr jetzt geſetzlich verliehenen öffentlichen Rechts

ist demnach das verfassungsmäßige Recht der Selbstverwaltung.

Auf diese Weise nun entsteht das, was im Gebiete der Selbstverwaltung unser Jahrhundert gegenüber der früheren Zeit am besten charakterisirt. Die Selbstverwaltungskörper erhalten eine, durch die verfassungsmäßige Gesetzgebung ihnen verliehene, gleichartige und gemeinsame, gesetzliche Organisation, welche an die Stelle ihres historischen Rechts einerseits und ihrer amtlichen Bevormundung andererseits ihr öffentliches Recht feststellt. Das sind die Landschafts-, Gemeinde- und Körperschaftsordnungen, die mit den Verfassungen des neunzehnten Jahrhunderts ungefähr gleichzeitig entstehen. Mit ihnen hat die Bewegung, welche das achtzehnte Jahrhundert auch auf diesem Gebiete durchzieht, ihr festes Resultat gefunden; sie sind, mögen sie sonst so verschieden sein wie sie wollen, der zum öffentlichen Recht erhobene Sieg der staatsbürgerlichen Gesellschaftsordnung.

Dieser Sieg, oder diese Gesetzgebung für das Selbstverwaltungsrecht ist nun allerdings wieder eine von jenen Thatsachen, welche wir nach Geist und Umfang als eine organische anerkennen müssen. Bei aller Verschiedenheit enthält derselbe daher auch gewisse leitende Grundsätze, die als die natürlichen Consequenzen ihres allgemeinsten Princips angesehen werden müssen und den gemeinsamen Charakter aller dahin gehörenden Erscheinungen bilden. Diese sind folgende.

Erster Grundsatz ist, daß es nicht bloß überhaupt Selbstverwaltungskörper geben, sondern daß das ganze innere Leben des Staats der Selbstverwaltung angehören soll. Dieser Grundsatz empfängt seinen Ausdruck in doppelter Form. Zuerst erfaßt die neue Rechtsbildung die Selbstverwaltungskörper als „Garantie der Verfassung." Der Sinn dieser formell unklaren Vorstellung bezieht sich natürlich durchaus nicht auf das positive Recht der Verfassung und die einzelnen Sätze derselben. Derselbe bedeutet vielmehr, daß die Idee, welche die Verfassung geschaffen hat, erst dadurch ihre ganze Verwirklichung empfängt, daß sie nicht bloß in der Gesetzgebung, sondern auch in der Verwaltung zur Geltung Erscheinung und gelange. Ein Volk ist erst dann frei, wenn es ebensowohl an der wirklichen Thätigkeit als an der Willensbestimmung des persönlichen Staats durch seine Individuen Theil nimmt; eine Freiheit kann überhaupt nicht bestehen, so lange sie bloß in der freien Gesetzgebung und nicht in der freien Verwaltung vorhanden ist. Die „Garantie der Verfassung durch die Ausbildung der Selbstverwaltung" heißt daher, daß die volle Verwirklichung der Idee der Freiheit die wahre Gewähr der letzteren selbst ist; sie schützt sich selber, indem sie sich ganz zur Geltung bringt. Das ist das erste Princip, wenn auch noch das

allgemeinſte, welches den Inhalt der verfaſſungsmäßigen Verwaltung bildet.

Der zweite Grundſatz enthält eigentlich nur die ſtrenge Conſequenz der erſteren. Iſt das der Fall, ſo iſt auch ein Unterſchied zwiſchen der im Staate herrſchenden und zugleich die Selbſtverwaltungskörper erfüllenden Geſellſchaftsordnung auf die Dauer nicht denkbar. Der Staat kann für ſeine organiſchen Glieder nur daſſelbe geſellſchaftliche Princip anerkennen, das er für ſich ſelbſt anerkennt. Die Form, in welcher dieſe Anerkennung nun zur rechtlichen Geltung gelangt, beſteht darin, daß er ſeine Verfaſſung durch dieſe geſellſchaftlichen Elemente bildet. Es iſt daher undenkbar, daß er eine andere Grundlage der Verfaſſung zulaſſen ſollte, als die, welche für ihn ſelber gilt, das iſt klar. Diejenige Geſellſchaftsordnung nun, welche dieſe Verfaſſung erzeugt, iſt die ſtaatsbürgerliche; die Grundform, in der dieß geſchieht, beſteht darin, daß das Volk ſeine Vertreter für Geſetzgebung wählt, und daß die gewählten Vertreter den Willen des perſönlichen Staats beſtimmen. Es folgt, daß der Staat mithin daſſelbe Princip auch für die Selbſtverwaltung zur Geltung bringt und bringen muß, wenn er nicht in einem tiefen, unlöslichen Widerſpruch zwiſchen jener Volksvertretung und ſeiner Selbſtverwaltung leben will, der nur zu Störungen ſeiner inneren Entwicklung führen kann. Daraus denn ergeben ſich zwei entſcheidende Conſequenzen. Erſtlich muß der Staat von allen Selbſtverwaltungskörpern fordern, daß ihre Verfaſſung der des Staates analog ſei; das iſt, daß die Organiſation derſelben auf der Wahl beruhe; daß nur die gewählten Organe und weder die Maſſe noch das Regierungsorgan den Willen der Selbſtverwaltungskörper ausdrücke, und daß endlich für dieſe gewählten Organe innerhalb ihres Gebietes das Princip der Verantwortlichkeit gegenüber der Geſammtheit gelte — kurz, daß das innere Recht dieſer Körper ein verfaſſungsmäßiges Selbſtverwaltungsrecht ſei. Das iſt die zweite Baſis der durch das letztere geſicherten freien Verwaltung; ſie iſt es, durch welche man zu der Ueberzeugung gelangt, daß nicht etwa das abſtrakte Recht der Selbſtbeſtimmung oder das bloß negative der Selbſtändigkeit gegenüber der Regierung die Freiheit der Selbſtverwaltung ausmacht, ſondern daß die letztere darin beſteht, daß die Rechte und Selbſtändigkeiten, welche jene haben und haben können, nach den Principien des ſtaatlichen verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts verwaltet werden. Und indem dieſes feſtſteht, ergibt ſich auch ein zweites. Da jenes Recht nämlich eine nothwendige Bedingung des letzteren iſt, ſo kann auch der Staat jene Ordnung nicht der vereinzelten Anſchauung der einzelnen Selbſtverwaltungskörper und ihren zufälligen ſocialen Verhältniſſen überlaſſen bleiben,

ſondern die verfaſſungsmäßige Ordnung muß vielmehr durch den Staat ſelbſt beſtimmt werden — wie die Selbſtverwaltungskörper einen Theil des verfaſſungsmäßigen Lebens bilden, ſo müſſen ſie auch ein Theil der Verfaſſung ſelbſt ſein, und ihr Recht muß daher auf dem Geſetze beruhen, das deßhalb wieder ein für alle gleiches Recht ſetzt. Auf dieſe Weiſe ergibt ſich, daß die Elemente der Organiſation der Selbſtverwaltungskörper oder die geſetzlichen Landſchafts-, Gemeinde- und Körperſchaftsordnungen grundſätzlich der Autonomie derſelben entzogen und zum Gegenſtande der verfaſſungmäßigen Geſetzgebung gemacht werden. In der That bedeutete das nicht eine Beſchränkung der Autonomie, ſondern vielmehr nur den Grundſatz, daß die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft, das rechtbildende Element für die Verfaſſung des Staats im Ganzen, dieß nun auch für die Verfaſſung ſeiner Theile bleiben will. Und indem auf dieſe Weiſe dieſe Elemente der inneren Organiſation der Selbſtbeſtimmung dieſer Körper entzogen werden, entſteht jetzt die letzte Frage, was denn jetzt Inhalt und Bedeutung derjenigen Autonomie ſein kann und ſoll, welche nunmehr eben durch jene Geſetze denſelben gegeben iſt, oder der verfaſſungsmäßigen Autonomie.

Faßt man dieſe Frage vom Standpunkt des Princips auf, ſo iſt ſie keine ſchwierige. Es ſcheint aber eine ſolche Auffaſſung von Werth zu ſein, weil eben faktiſch theils gegenüber der Regierung, theils gegenüber den Reſten der ſtändiſchen Geſellſchaft in den einzelnen Fällen die Autonomie vielfach beſtritten wird und, wie wir geſehen, kein feſter Begriff derſelben beſteht. Wir geſtatten uns daher, das Princip der verfaſſungsmäßigen Autonomie hier aufzuſtellen.

Die verfaſſungsmäßige Autonomie der Selbſtverwaltungskörper iſt nämlich nichts anderes, als die Geltung der oben dargeſtellten Grundbegriffe von Autonomie und Oberaufſicht für die Selbſtverwaltung. Und zwar in dem Sinne, daß die letztere gerade bei den Selbſtverwaltungskörpern deßhalb im vollen Maße zur Anwendung gelangen, weil ſie eben die Geſammtheit aller öffentlichen Aufgaben, ſo weit die letztere überhaupt einer örtlichen Beſchränkung fähig ſind, umfaſſen.

Daraus nun ergibt ſich für alle Selbſtverwaltung folgendes an ſich ſehr einfache Syſtem von Grundſätzen.

Kein autonomer Körper hat ein Recht auf Selbſtbeſtimmung gegenüber dem Geſetz — Autonomie bedeutet nie einen Antheil an der geſetzgebenden Gewalt.

Der Inhalt der Autonomie iſt dagegen nur das Recht auf einen Antheil an der vollziehenden Gewalt. Das Recht der Autonomie bedeutet daher die Gränze, welche zwiſchen der Regierung als perſönlicher

und den Selbſtverwaltungskörpern als freier Geſtalt der vollziehenden Gewalt beſteht.

Oder: der Inhalt der Autonomie iſt ein Recht der Selbſtverwaltungskörper auf Verordnungen, Verfügungen und Zwang für ihre örtlichen Aufgaben.

Es folgt, daß wo Geſetz und Verwaltungs- (oder eigentliche) Verordnungen *fehlen*, die Selbſtverwaltungskörper dieſelben *erſetzen* können; ein Recht auf Vollzugsverordnung haben ſie nur, wenn daſſelbe ihnen ausdrücklich überlaſſen iſt; ein Recht auf Nothverordnungen haben ſie nie.

Die *Gränze* dieſes Rechts wird ihrerſeits beſtimmt durch den oberſten Grundſatz aller verfaſſungsmäßigen Verwaltung, daß die Regierung ein Recht auf *alle* Funktionen haben muß, für deren Ausführung ſie *verantwortlich gemacht werden* kann. Sie hat dieſe Gränze im einzelnen Fall *ſelbſt* zu beſtimmen; und ſie *kann* daher auch das ausdrücklich den Selbſtverwaltungskörpern zugeſprochene Recht durch ihre Befehle ſiſtiren oder beſchränken. Solche Befehle haben dann den Charakter und alſo auch das *Recht der Nothverordnung*, und die Regierung iſt für dieſelbe nach allgemeinen Grundſätzen *verantwortlich*.

Dieſes nun ſind die allgemeinen Grundlagen des verfaſſungsmäßigen Rechts der Selbſtverwaltung. Und jetzt betrachten wir die *faktiſche* Entwicklung dieſes Rechtsſyſtems nach den einzelnen Ländern Europas.

3. Die Geſtalt der Selbſtverwaltung in Europa. Das Princip ihrer Geſchichte.

Obwohl nun die oben dargelegten Begriffe der Selbſtverwaltung und ihres Rechts an ſich ſehr einfach ſind, ſo lehrt dennoch der erſte Blick auf die europäiſchen Zuſtände, daß die wirkliche Selbſtverwaltung in den verſchiedenen Ländern Europas eine ſehr verſchiedene iſt. Und ſchon bei dem erſten Eingehen auf die hiſtoriſche Entwicklung zeigt es ſich ferner, daß jedes Land ſeine eigenthümliche Geſchichte der Selbſtverwaltung überhaupt, ja ſogar für jedes der Hauptrechte derſelben hat.

Auch hier nun kann man einfach dabei ſtehen bleiben, jedes dieſer Länder für ſich zu behandeln. Das iſt der bisherige Gang der Wiſſenſchaft geweſen. Es kann niemanden einfallen, den Werth ſolcher Unterſuchungen in Zweifel ziehen zu wollen. Allein es iſt zugleich klar, daß ſo wie man auf das Weſen der Sache von der hiſtoriſchen Geſtalt derſelben übergeht, jenes nicht genügt. Am Ende wird man zugeben, daß wir in ſolchen Darſtellungen zwar die Reſultate des organiſchen Lebens kennen lernen, aber nicht in die Werkſtatt der Geſchichte hinein-

treten. Bei allem Reichthum von Kenntniß ist und bleibt das eine Armuth an Wissen; das Ergebniß solcher Forschung ist daher auch nur das Nebeneinander der Thatsachen, keine Vergleichung im wahren Sinne des Wortes.

Wollen wir daher weiter gelangen, so müssen wir bei der Frage beginnen, wo die Grundlagen sind, welche die tiefen und für das innere Leben der verschiedenen Völker so entscheidenden Verschiedenheiten erzeugt haben, die wir vorliegen sehen. Erst aus dem allen Gleichen kann die wahre Verschiedenheit entstehen. In der That ist es das, was aus der Geschichte eine Wissenschaft macht. Es ist aber nicht schwer, das hier zu bestimmen.

Zwei Faktoren sind es, welche zusammenwirkend das Recht der Selbstverwaltung bilden. Der erste dieser Faktoren ist die gesellschaftliche Ordnung, von der die Verfassung dieser Körper abhängt. Der zweite ist der Staat, der das Maß der Autonomie bestimmt. Beide nun ergeben durch ihr gegenseitiges Verhältniß gewisse einfache Sätze, welche das Wesen der positiven Gestalt der Selbstverwaltung zugleich erklären und entscheiden.

Es ist zuerst möglich, daß der Staat als Ganzes eine andere gesellschaftliche Ordnung anerkennt, als diejenige, welche in den Selbstverwaltungskörpern geltend ist. In diesem Falle wird stets die Verfassung der letzteren durch die Gesetze des ersteren in Harmonie mit seiner eigenen Verfassung bestimmt werden, da diese Harmonie eine unbedingte Voraussetzung des Staatslebens ist. Daher muß man sagen, daß die in den Selbstverwaltungskörpern geltenden Ordnungen für Wahlrecht und Wählbarkeit das entscheidende Kriterium für die Gesellschaftsordnung ist, welche den Staat selbst beherrscht. Hier ist gar kein Irrthum möglich. Das Princip der staatsbürgerlichen Gesellschaft ist Wahlrecht und Wählbarkeit auf Grundlage der Steuerpflicht; das Princip der ständischen Gesellschaft ist Wahlrecht und Wählbarkeit auf Grundlage des Angehörens an einen Berufskörper; das Princip der Geschlechterordnung ist Wahlrecht und Wahlfähigkeit auf Grundlage rechtlicher Kategorien des (meist erblich) erworbenen Grundbesitzes. Sind die Elemente der beiden letzten Gesellschaftsformen noch in den Selbstverwaltungskörpern gültig, so ist auch der Staat selbst nicht zur Herrschaft der staatsbürgerlichen Gesellschaft erhoben, und keine Verfassung der bloßen Volksvertretung ist genügend, um ihm allein diesen Charakter zu verleihen. Verschwinden sie dagegen in jenen Körpern, so ist auch die Erhaltung jener Unterschiede in der Staatsverfassung wieder nur ein untergeordnetes Moment; es ist kein Zweifel, daß die Entscheidung stets in den Selbstverwaltungskörpern liegt. Und darnach zunächst ist

der Charakter der großen Länder in Europa leicht verſtändlich. Dabei iſt nur das feſtzuhalten, daß dieſe Frage gegen Maß und Art der Autonomie ganz gleichgültig iſt; denn dieſe wird ihrerſeits nicht von der Geſellſchaftsordnung, ſondern von der Entwicklung der perſönlichen Regierungsgewalt beſtimmt.

Von dieſem Standpunkt aus iſt Frankreich auch hier das Land der entſchiedenen, wenn auch gewaltſam zur Herrſchaft gelangten ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft. Daher iſt Frankreich zugleich das Vaterland der ſtaatlichen Gemeindegeſetzgebung, und hat unbedingt und von Anfang an die Gleichheit in Wahlrecht und Wählbarkeit ſeiner Verfaſſung und ſeiner Selbſtverwaltung anerkannt. In England hat die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft nie ganz ihre Geltung verloren; England hat daher die Geſchlechter- und Ständeordnung zwar nie vernichtet, wohl aber ihr jedes öffentliche Vorrecht genommen. Daher hat England den Kern ſeiner Verfaſſung eben in den Selbſtverwaltungskörpern, welche ihrerſeits die Volksvertretung bilden. Eine eigentliche Geſetzgebung war daher in dem obigen Sinne nicht nöthig, ja gar nicht möglich; es war das natürliche und einfache Princip der engliſchen Selbſtverwaltung von jeher, daß der Steuerbeitrag die Grundlage für Wahlrecht und Wählbarkeit gebe. In Preußen dagegen herrſcht vorzugsweiſe noch das Princip der Geſchlechterordnung, dem die Reſte der ſtändiſchen Ordnung ſich in untergeordneter Weiſe anſchließen; daher denn eine Verfaſſung der Landgemeinden und namentlich der Provinzialſtände, welche das Princip der ſtaatsbürgerlichen Ordnung überhaupt nicht anerkennt, ſondern Wahlrecht und Wählbarkeit von Geſchlecht und Grundbeſitz durchgehend abhängig macht. Damit faſt in direktem Widerſpruch ſteht die ſtädtiſche Selbſtverwaltung, welche wieder auf der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft beruht, und andererſeits die Verfaſſung des Staats ſelbſt, welche im Weſentlichen denſelben Charakter hat. Daher denn der beſtändige Kampf im Innern dieſes Staats, der ſelbſt nur ein Beweis dafür iſt, wie die beiden großen ſocialen Grundformen mit einander im Streit liegen und noch immer einen heißen, erbitterten Kampf kämpfen, deſſen Ausgang über die Zukunft dieſes Staates entſcheiden wird. In Oeſterreich dagegen hat die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft beinahe vollſtändig geſiegt; die Geſchlechter- und Ständeordnung hat nur noch ihren letzten Platz in den Landſchaften; in Gemeinden und Staat iſt ſie vollſtändig verſchwunden. Dagegen hat die ſtändiſche Ordnung in der katholiſchen Kirche dieſelbe Stellung und daſſelbe Recht, wie die Geſchlechterordnung des Adels und Junkerthums in Preußen; und während hier der Sieg der neuen Geſellſchaft von der Bewältigung des letzteren abhängt, hängt die Zukunft des Reiches davon ab, daß die Kirche in

die große Ordnung der staatsbürgerlichen Gesellschaft aufgenommen werde. Ob und wann das geschieht, ist nicht zu berechnen. Was die Geschlechterordnung betrifft, so hat Preußen noch ein System von Vorrechten ohne Aristokratie, und Oesterreich ein System der Aristokratie ohne Vorrechte. Erst wenn in Preußen die Landgemeinde- und Provincialständeordnungen sich frei gestalten, und in Oesterreich die Selbstverwaltung in der Kirche zur Geltung gelangt, wird die Zukunft Deutschlands entschieden sein.

Wir glauben nun die übrigen Staaten hier übergehen zu kennen; der Charakter derselben ist nach den obigen Sätzen wissenschaftlich leicht zu bestimmen. Betrachten wir jetzt dagegen das zweite Moment, aus welchem das Recht der Selbstverwaltung hervorgeht, die Regierung und ihre Stellung im Staate.

Legt man nämlich den einfachen Begriff zum Grunde, daß die Autonomie der Selbstverwaltung eben nur ein Antheil, möge derselbe nun groß oder gering sein, an der Verordnungs- und Zwangsgewalt der Regierung ist, so ergibt sich das Gesetz, daß die Ursachen, welche in der Bildung eines jeden Staats eine große Gewalt der Regierung forderten, nothwendig der Selbstverwaltung nur eine kleine übrig lassen können; oder daß Maß und Art der Autonomie stets bedingt erscheinen müssen durch den historisch gegebenen Staatenbildungsproceß. Dieser selbst nun wird durch zwei Momente bestimmt; zuerst allerdings durch die Entwicklung der gesellschaftlichen Kämpfe, dann aber auch durch die äußeren Verhältnisse, welche den Staat zur Machtentwicklung zwingen. Die Nothwendigkeit der Machtentwicklung fordert unabweisbar eine starke und thätige Regierung; diese aber muß die Autonomie in einem um so größeren Maße beschränken, je dauernder die Ursachen sind, welche die Machtentwicklung fordern. Vorübergehende Gründe zur plötzlichen Machtentfaltung können zwar auf kurze Zeit strenge und gewaltsame Unterwerfung der Autonomie unter die persönliche Staatsgewalt erzwingen, aber sie lassen die organischen Elemente der ersteren unberührt und behalten selbst da, wo sie mit rücksichtsloser Härte durchgreifen, den Charakter von Ausnahmsmaßregeln. So wie aber ein Staat auf dauernder Machtentwicklung beruht, wird er stets nothwendig dahin trachten, daß ihm wo möglich gar kein selbständiger Wille entgegentrete. Autonomie und innere Verwaltung sind mit dem Ruhm der Herrschaft über andere Völker organisch unverträglich. Und von diesem Standpunkt aus ist das zweite Element in der Gestalt der Selbstverwaltung Europas leicht verständlich.

England hat sich nicht durch Eroberung gebildet und nie Eroberung gemacht. Nur einmal ist die Gewalt zum Herrn von England geworden

und das war nach der Schlacht von Haſtings. Irland dagegen iſt erobert; Schottland aber iſt in freiem Verein mit England. Englands Selbſtverwaltung iſt daher nie ganz untergegangen und je mehr ſich Normannen und Sachſen vermiſchten, deſto klarer tritt das Selfgovernment zu Tage; ſo ſehr, daß mit unſerem Jahrhundert, wo England jeden gewaltſamen Einfluß ſogar auf ſeinen eigenen Colonien abweiſt, der Zuſtand Englands faſt zur Regierungsloſigkeit geworden iſt. Dadurch, daß auf dieſe Weiſe weder ein geſellſchaftlicher Gegenſatz zwiſchen Staat und Selbſtverwaltung, noch auch ein Proceß der Machtentwicklung für England vorhanden iſt, iſt England naturgemäß die Heimath der größten Autonomie des ganzen Europas.

Frankreich dagegen hat zwei faſt unüberwindliche Feinde ſeiner Autonomie, obgleich in der Selbſtverwaltung die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft zur unzweifelhaften Herrſchaft gelangt iſt. Frankreich enthält in ſeinem Innern die Elemente des Kampfes der Klaſſen der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft, und nach Außen hin die Tradition der militäriſchen Präponderanz in Europa. Beides fordert, jedes in ſeiner Weiſe, eine gewaltige Machtentwicklung; in dieſem Frankreich muß die Regierung ſtark ſein. Frankreich hat daher gleich vom Anfange ſeiner Neubildung an, wie wir ſchon oben bemerkt haben und wie es ſich weiter unten genauer ergeben wird, die Autonomie niemals zugelaſſen, und wird ſie nie zulaſſen können, ſo lange es auf ſeinem bisherigen Standpunkte ſteht. Dennoch hat es vermöge ſeiner geſellſchaftlichen Ordnung das Element der Selbſtverwaltung bei ſich nicht ganz beſeitigen können. Es hat daher, und das iſt ſein Charakter, die Selbſtverwaltung in der Weiſe entwickelt, wie ſie überhaupt bei einem in äußerer wie in geſellſchaftlicher Beziehung auf der Machtentwicklung beruhenden Staate möglich iſt. Es hat das Element der Selbſtbeſtimmung des Volkes als berathende Gewalt zugelaſſen und ſeiner Regierung ausſchließlich die vollziehende Gewalt vorbehalten. Das Lebensprincip der franzöſiſchen Selbſtverwaltung erſcheint daher in zwei Beſtimmungen, welche Frankreich eigenthümlich ſind. Zuerſt darin, daß die Häupter der Selbſtverwaltungskörper von der Regierung eingeſetzt werden und den Charakter und das Recht von Beamteten behalten; dann in Conſequenz davon, daß die Selbſtverwaltungskörper kein Verordnungsrecht oder Zwangsrecht haben. Die Ausführung dieſer Punkte beſteht darin, daß alle Selbſtverwaltung als Conſeil auftritt. Eben deßhalb aber hat Frankreich auch, als weiteren ſpecifiſchen Unterſchied von England, das Syſtem der Hierarchie auf die Selbſtverwaltung angewendet, und die unteren Körper derſelben den oberen in gleicher Weiſe untergeordnet, wie die Aemter. Die franzöſiſche Geſtalt

der Selbſtverwaltung iſt daher eine weſentlich andere als die engliſche; ſie iſt die organiſirte Herrſchaft der Regierung über die Selbſtverwaltung, der rechtlich formulirte Sieg der Einheit über die Freiheit. Und wieder finden wir, daß das deutſche Leben in eigenthümlicher Weiſe beide verbindet.

Deutſchland hat nämlich bis auf die neueſte Zeit weder eine eigentliche Machtentwicklung noch ſociale Kämpfe gehabt. Dennoch ſind ſeine Staaten entſtanden durch die Aufhebung der alten Selbſtändigkeit der Territorien. In jedem ſeiner Theile iſt daher allerdings der Gegenſatz zwiſchen Regierung und Selbſtverwaltung lebendig geweſen, wie im Ganzen der Gegenſatz zwiſchen der Einheit und der Selbſtändigkeit der einzelnen Staaten. In dieſem Gegenſatze hat ſich das Princip der Selbſtverwaltung nicht auf die allgemein herrſchende ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft ſtützen können, wie in England und Frankreich; ſondern hier war es, wo die Selbſtverwaltung ſich vorzugsweiſe auf das hiſtoriſche Recht ſtützen mußte. Mit dem hiſtoriſchen Recht aber war zugleich der weitere Grundſatz gegeben, daß die Verfaſſung dieſer Körper gleichfalls eine hiſtoriſche, das iſt durch die Reſte der Geſchlechter- und Ständeordnung beſtimmte ſein mußte. Daneben aber wirkten zugleich die Nothwendigkeit einer gewiſſen Energie der Regierungsgewalt, um die Auflöſung der Bundesſtaaten in die Einheit zu hindern, und andererſeits die immer ſtärker werdenden Elemente der ſtaatsbürgerlichen Freiheit und Gleichheit. Die deutſche Selbſtverwaltung hat daher bis zur Gegenwart ein ganz eigenthümliches, ſcheinbar höchſt verworrenes Bild dargeboten, deſſen Grundzüge und deſſen Zukunft geradezu unentwirrbar ſind, wenn man nicht auf die früher dargeſtellten Grundbegriffe zurückgeht. Wir finden in Deutſchland theils das engliſche Princip der Selbſtverwaltung, indem namentlich ſeit 1848 der Grundſatz des allgemeinen Wahlrechts und der Wahlfähigkeit auf Baſis der Theilnahme an der Steuer anerkannt iſt, wie in den meiſten Städteordnungen; wir finden den Grundgedanken der ſelbſtändigen Verordnungsgewalt theils ganz durchgeführt, wie in den Beſtimmungen über die Verwaltung des eigenen Vermögens, theils zur Hälfte, wie in denen, wo den Selbſtverwaltungskörpern ein übertragener, amtlicher Wirkungskreis gegeben iſt; wir finden auf andern Punkten, namentlich in den Landſchaften, wieder das ganze hiſtoriſche Recht mit den Wahl- und Wählbarkeitsprivilegien der alten Stände und Geſchlechter, freilich faſt ohne Autonomie, aber doch mit hohen Ehren umgeben; wir finden weiter das franzöſiſche Princip anerkannt in der geſetzlichen Unterordnung aller Selbſtverwaltung unter die Verordnungsgewalt der Regierung, und halb anerkannt in der Beſtätigung der Häupter dieſer Körper durch die

höheren Amtsſtellen; wir finden es endlich wieder in der Hierarchie der Landtage über die Gemeinde, und in den Verſuchen, das ganze Selbſtverwaltungsrecht durch einheitliche Geſetze zu ordnen. Es iſt auf den erſten Blick klar, daß hier ein durchaus unfertiger, einheitsloſer Zuſtand herrſcht, in welchem die großen rechtsbildenden Elemente noch auf allen Punkten in mächtiger Bewegung ſind. Es iſt *nichts* fertig in Deutſchland. Und dieſe Unfertigkeit zeigt ſich nun wieder darin, daß jene Elemente, welche das Recht der Selbſtverwaltung bilden, ſehr verſchieden *vertheilt* ſind. Jeder Theil Deutſchlands hat ſeine beſondern Zuſtände, ſowohl der Macht als der geſellſchaftlichen Ordnung. Jeder Theil Deutſchlands hat daher auch *ſeine* Geſtalt der Selbſtverwaltung. Vergeblich iſt das Bemühen der Theorie, hier ein gemeinſames deutſches Recht herzuſtellen; jeder Verſuch, das bunte Bild wechſelnder Kräfte als eine feſte Geſtalt darzuſtellen, führt zu einer unabſehbaren Verwirrung in den Begriffen, zum atomiſtiſchen Nebeneinanderſtellen von Daten und Thatſachen, welche jede organiſche Geſtaltung unmöglich machen, und deren Mängel ſelbſt durch deutſchen Sammlerfleiß nicht erſetzt werden können, wie es in neueſter Zeit wieder *Gierke* gezeigt hat. Wenn je, ſo gilt hier das Wort, daß man Deutſchland nie verſtehen wird, wenn man nicht einen Standpunkt einnimmt, auf welchem es mit ſeinem ganzen vielgeſtaltigen Leben als ein Theil und Gebiet einer viel größeren Erſcheinungsreihe auftritt, das zugleich *alle* Völker Europa's umfaßt.

Sei dem nun aber wie ihm wolle, gewiß bleibt, daß dieſe allgemeine Geſtalt der Selbſtverwaltung doch zuletzt eine feſte Form gewinnt, wenn man hier ihre großen Grundformen, die Landſchaft, die Gemeinde und die Körperſchaft auflöst. Das iſt die Aufgabe des Folgenden. Zunächſt aber dürfen wir die eben gegebenen allgemeinen Andeutungen über die Selbſtverwaltung der drei Culturvölker im Allgemeinen etwas beſtimmter darlegen.

Englands Selbſtverwaltung.

Das eigentliche Weſen des Selfgovernment. Das hiſtoriſche Recht in England. Die Corporation und die Incorporation. Die bye laws. Die visitators.

Wir ſind gewohnt, England als die eigentliche Heimath der Selbſtverwaltung anzuſehen, und mit Recht. Auch der Name ſtammt aus England. An England lernen wir gerade in der Selbſtverwaltung, was ein großes Volk vermag, indem es ſich ſelber für ſeine eigene Verwaltung verantwortlich macht. Wir lernen aber auch an ihm, wo die Gränze desjenigen iſt, was dieſe Selbſtverwaltung leiſten kann. Wir

bewundern es vielleicht nach der einen Seite hin noch immer nicht genug, denn wir vermögen es noch immer nicht ihm in der staatlichen Energie der Einzelnen gleich zu thun; wir bewundern es aber gewiß nach einer andern Seite hin zu viel, denn wir sind auch hier geneigt, das Eigene, Große und Gute neben dem Fremden gering zu achten. Wir müssen daher, von der Selbstverwaltung redend, den Versuch machen, nicht etwa bloß die thatsächlichen Verhältnisse und Rechte der englischen Selbstverwaltung aufzuführen, und nicht bloß bei dem allgemeinen Geiste derselben stehen zu bleiben, sondern hier einmal das herauszuheben, was dieselbe zu etwas, von der continentalen Selbstverwaltung specifisch verschiedenen macht, zu bestimmen. Nach den gründlichen Arbeiten Gneists ist es gerade für dieß Gebiet kaum thunlich, viel Neues im Material anzuführen. Was uns übrig bleibt, aber was auch sehr nothwendig ist, ist der Versuch, das wahre Verhältniß dieses Selfgovernment zu demjenigen festzustellen, was ihm auf dem Continent entspricht. Und möge man sonst über Wesen und Werth begrifflicher Darstellung denken wie man will, das ist gewiß, daß eine wirkliche, und für die praktische Rechtsbildung brauchbare Vergleichung ohne Zurückführung auf die alten gemeinsamen elementaren Grundverhältnisse nicht thunlich ist.

Dieser specifische Charakter Englands in Beziehung auf sein Selfgovernment besteht nun theils in dem System der Selbstverwaltungskörper, theils in dem inneren, theils in dem öffentlichen Recht derselben.

Der erste charakteristische Grundzug der englischen Selbstverwaltung gegenüber der des Continents besteht nämlich darin, daß England kein eigentliches System derselben, keine durchgreifende Unterscheidung von Landschaft, Gemeinde und Körperschaft hat, sondern nur eine und dieselbe Grundform für alle Selbstverwaltung, die „Corporation.“ Man muß dabei nicht nach einer juristischen Definition dieser „Corporation“ suchen; die Engländer besitzen aus Gründen, die hier als bekannt vorausgesetzt werden dürfen, keine eigentliche Jurisprudenz und daher auch kein Bedürfniß nach festen juristischen Definitionen. Die Corporation bedeutet in England jeden vom Parlament anerkannten, mit eigenem Recht und eigener Verfassung bestehenden Körper der freien Verwaltung, ganz gleich, ob derselbe eine Stadt, eine Landschaft, eine eigentliche Corporation, oder selbst ein Verein ist. Die ganze englische Selbstverwaltung besteht daher auch aus lauter solchen selbständig neben einander stehenden Corporations. Die alte eigentliche Landschaft, die County, ist keine Selbstverwaltung, sondern zu einem Bezirk der öffentlichen Rechtspflege geworden, und es war, beiläufig bemerkt, ganz falsch von uns, sie als Landschaft aufzufassen (s. unten).

Es exiſtirt daher auch in England, wie wir gleich ſehen werden, keine Ueber- und Unterordnung der Selbſtverwaltungskörper, wenn auch die Corporations trotz ihrer Rechtsgleichheit keineswegs in ſich gleichartig ſind. Dieß nun hängt aufs Engſte mit demjenigen zuſammen, was wir die Geſtalt des hiſtoriſchen Rechts in England nennen werden. Die Bedeutung und der Inhalt dieſes Begriffes für England iſt in der That die Grundlage für die richtige Beurtheilung des engliſchen Selfgovernment; ohne ihn gelangt man zwar zu den einzelnen Thatſachen und Rechtsſätzen, aber nicht zu dem Gedanken, der ſie und ihre Entwicklung beherrſcht.

Es iſt bekannt, daß der Grundzug der Bildung des öffentlichen Rechts in England der Kampf der Volksvertretung mit der königlichen Gewalt iſt, daß aber dieſer Kampf nicht wie auf dem Continent von den einzelnen Landſchaften und Gemeinden, ſondern ſtets vom Parlament als Ganzem ausging. In der Stellung und dem Rechte des Parlaments als Ganzem ward daher jedesmal die ganze Geſtalt des öffentlichen Rechts entſchieden. Das Parlament nun war es, welches eben aus den Selbſtverwaltungskörpern, den Gemeinden und Körperſchaften, durch Wahl derſelben gebildet ward. Das Parlament ſelbſt war daher gleich von Anfang an etwas anderes als die Volksvertretung auf dem Continent; es war nicht bloß der Körper der Geſetzgebung, ſondern es war zugleich der höchſte Verwaltungskörper; es war die in Einen Körper zuſammengefaßte Selbſtverwaltung des ganzen Landes. Es iſt daher einſeitig und erweckt eine ganz falſche Vorſtellung von dem Weſen der engliſchen Selbſtverwaltung, wenn man unter ihr bloß die örtliche, auf dem Grundbeſitz beruhende Selbſtverwaltung der einzelnen Körperſchaften verſteht; das engliſche Selfgovernment iſt vielmehr zugleich die örtliche Selbſtverwaltung der Körperſchaften und die im Parlament gegebene Selbſtverwaltung des ganzen Reiches durch die Abgeordneten derſelben. Das Selfgovernment darf daher nicht, wie man es wohl thut, bloß auf die engliſche Communalverfaſſung bezogen werden. Es iſt vielmehr der in Ein Wort zuſammengefaßte Gedanke, daß das Parlament zugleich die oberſte Geſetzgebung und Verwaltung des Reiches iſt, und daß daher das Parlament die eigentliche Verordnungsgewalt neben der geſetzgebenden hat, ſo daß die Verordnung der Regierung, Regel und Princip auf dem Continent, vielmehr in England als Ausnahme erſcheint. Das nun haben wir oben bereits weitläuftiger dargelegt. Es folgt aber daraus für die Selbſtverwaltungskörper aller Art, die Corporations, daß im Gegenſatz zwiſchen ihnen und der Regierung und ihrer Gewalt, wie auf dem Continent, ein Verſuch und ein beſtändiges Streben

der letzteren, sich die Selbständigkeit der Körperschaften unterwerfen zu wollen, ein Hineingreifen der ersteren in die letzteren, für England principiell undenkbar war, da eben das Parlament als Regierung aus den Selbstverwaltungskörpern hervorging. Im Gegentheil war ja die Stellung des Parlaments als Regierung nur ein großes Analogon der Selbstverwaltung; das Parlament wendete nur die Grundsätze auf das ganze Reich an, welche das innere Recht der Selbstverwaltungskörper für die eigenen Angelegenheiten der letzteren selbst bildeten. Daher kam dann auch der Gedanke gar nicht vor, daß die Selbstverwaltungskörper dieser aus ihnen selbst hervorgegangenen Regierung gegenüber sich auf ein historisches Recht zu berufen gehabt hatten, um ihr Recht auf Selbstverwaltung gegen sie zu vertheidigen; es gab daher gar nicht den Begriff und die Bedeutung des historischen Rechts in England, wie in Deutschland, da man dasselbe gar nicht nöthig hatte, um die Selbstverwaltung überhaupt erst anzuerkennen. Sondern das, was dem historischen Recht in England entspricht, ist einfach der Grundsatz, daß die Selbstverwaltung die Quelle des Rechts des Parlaments sei. Und daraus nun folgen auch die übrigen, an sich sehr einfachen Grundsätze für das Selfgovernment.

Was nämlich zuerst das innere Recht oder die Verfassung dieser Körper betrifft, so ergibt sich, daß eine Disharmonie zwischen der Gemeindeverfassung und der Parlamentsverfassung an sich gar nicht denkbar war. Im Gegentheil ist es aus dem Obigen klar, daß stets dieselbe Ordnung der Gesellschaft den Corporations und dem Parlament zum Grunde liegen mußte und zum Grunde lag. Das große Princip, auf dem beide gleichmäßig beruhen, war das Princip der Wahl der Organe durch die Mitglieder. Das Princip ist von jedem Körper so gut wie von dem Parlament selbst anerkannt; eine nicht gewählte Vertretung kennt England überhaupt nicht. England hatte daher auch nie Veranlassung, die Verfassung seiner Selbstverwaltungskörper erst durch eine förmliche Gesetzgebung in obligatorischer Weise als Theil seiner Reichsverfassung zu regeln, wie es auf dem Continent geschah; denn die Verschiedenheit der für die Volksvertretung und für die Selbstverwaltungskörper geltenden Grundsätze in der Bildung des Organismus der Verwaltung und Vertretung war eben nicht vorhanden. England hätte nur dann darüber Gesetze gegeben, wenn sich Körperschaften ohne Wahl hätten bilden wollen; und das war an und für sich ausgeschlossen. Da nun aber andererseits das Parlament selbst aus den Selbstverwaltungskörpern hervorging, so entstand daraus ein zweiter Grundsatz, den gleichfalls der Continent nicht kennen konnte. Die Bildung und Anerkennung solcher Körper war nicht Sache der Regierung

als einer von der Gesetzgebung getrennten selbständigen Gewalt, sondern Sache des gesetzgebenden Körpers selbst. Sie erscheint daher auch nicht als ein Beschluß der Krone, sondern als ein Beschluß des Parlaments selbst; sie ist nicht eine Verordnung, sondern sie ist *ein Gesetz*. Und eine solche, vom Parlament ausgesprochene Anerkennung eines Selbstverwaltungskörpers, die in die Akten des Parlaments aufgenommen wird und als Gesetz gilt, heißt „Incorporation." Die Incorporation ist daher das Analogon der Erhebung zur juristischen Persönlichkeit (s. oben); *sie* vertritt für die eigentlichen Selbstverwaltungskörper die Gemeinde- und Landtagsordnung Deutschlands; sie ist gleichsam eine Gemeindeordnung von Fall zu Fall (s. unten) und hält eigentlich nichts fest als den Grundsatz der Wahl, der Selbstbesteuerung und der öffentlich rechtlichen Haftung, welche wiederum die Basis des staatlichen Rechts des englischen Selfgovernment bildet.

Dieß staatliche Recht des englischen Selfgovernement ist daher im Grunde eben so einfach als das Princip seiner Verfassung. Da das Parlament als Verwaltung sich um die Selbstbesteuerung der Selbstverwaltungskörper nicht kümmert, und eine eigene Regierung mit selbständiger Verordnungsgewalt nicht existirt, so haben in Beziehung auf die inneren Angelegenheiten diese Körper das Recht, selbst öffentlich gültige Bestimmungen über ihre innere Verwaltung zu geben, ohne daß sie dazu einer besondern Berechtigung bedürften. Diese Bestimmungen sind die „bye laws;" es ist *selbstverständlich* mit dem Begriff der Corporation gegeben, daß *jede* solche Corporation, Gemeinde oder Körperschaft oder Verein, das Recht habe, solche bye laws for „the better government of the corporation" zu geben. Diese bye laws haben nur Eine festbestimmte Gränze. Sie dürfen das *gesetzliche Recht* nicht angreifen, da dieß gesetzliche Recht selbst der Ausfluß des einheitlichen Organes aller Selbstverwaltung, des Parlaments, ist. Es folgt daraus, daß die innere Verfassung jener Körper, wenn sie einmal vom Parlament anerkannt, incorporated, ist, auch nicht mehr durch den Beschluß derselben geändert werden kann; es folgt aber auch zweitens, daß sobald dieß geschehen ist, dem Körper das Recht zusteht, bye laws, örtliche Verwaltungs- und Polizeiordnungen, *über alles zu geben, was nicht ausdrücklich durch das gesetzliche Recht geordnet ist*. Endlich folgt drittens der gleichfalls unbestritten gültige Satz, daß der Selbstverwaltungskörper als (juristische) Persönlichkeit *gerichtlich haftet*, das ist, dem *Klagerecht in allen* seinen Beschlüssen und Thätigkeiten unterworfen ist, wie jeder Einzelne und selbst wie jeder Beamtete. Die Gränze für die Selbstverwaltung ist daher nicht etwa wie auf dem Continent eine mehr oder weniger glückliche

geſetzliche Competenzbeſtimmung, ſondern eben nur das allgemeine geltende Recht; die Competenz des engliſchen Selfgovernment iſt daher nicht poſitiv beſtimmt, ſondern einfach negativ in der Summe des öffentlichen Rechts gegeben; ein Satz, der wiederum genau mit dem Princip der Haftung der Beamteten zuſammenhängt. Es iſt aber damit auch der Begriff und die Geltung eines Beſchwerderechts gegen die Akte des Selfgovernment durch bye laws grundſätzlich ausgeſchloſſen; denn es gibt keine Regierung, welche die Intereſſen zu vertreten, oder das Recht hätte, in die Selbſtverwaltung poſitiv durch Erlaſſe u. ſ. w. einzugreifen. Wo das Geſetz aufhört, beginnt die Souveränetät der engliſchen Selbſtverwaltung. Wenn daher dem Einzelnen die Intereſſen nicht gehörig gewahrt erſcheinen, ſo iſt es ſeine Sache, eine beſſere Vertretung, ein beſſeres Verſtändniß dieſer Intereſſen herbeizuführen. Und dieß eine geſchieht durch das große Mittel des Verſammlungs- und Petitionsrechts; in ihm und in ihm allein iſt das Correctiv jener Souveränetät, die wir die Rechtloſigkeit der Intereſſen nennen möchten, gegeben. Daher iſt in England das Vereins-, Verſammlungs- und Petitionsrecht nicht bloß wichtiger, ſondern es iſt eigentlich etwas anderes als auf dem Continent. Es iſt der Erſatz der Regierungsthätigkeit und ihrer Oberaufſicht; es iſt die Form der Selbſtoberaufſicht, wenn man uns den Ausdruck geſtatten will, welche das Gegengewicht gegen jene Souveränetät der Selbſtverwaltung bildet. Ohne dieß Recht iſt in England die ganze Verwaltung, namentlich aber die der Verwaltungskörper, gar nicht denkbar, und da ſie die nicht vorhandene Regierung erſetzt, ſo gibt es auch keinen Faktor des engliſchen Lebens, der daran dächte, ſie zu beſeitigen oder zu bekämpfen. Wer das wollte, würde von einem Engländer noch weniger verſtanden werden, als wenn wir auf dem Continent etwa die Regierung überhaupt für überflüſſig erklären wollten; und zwar nicht etwa bloß im Namen der Freiheit des Volkes, ſondern wie ſich aus dem Obigen ergibt, aus dem ganz praktiſchen Geſichtspunkt der Intereſſen des wirklichen Lebens. Und ſo bildet das engliſche Selfgovernment ein klares und ſehr leicht verſtändliches Syſtem von Grundſätzen und Rechten, das mit ſeiner Eigenthümlichkeit ſelbſtändig und groß neben dem des Continents beſteht, und von dem wir viel zu lernen haben.

Nur auf Einem Punkte tritt uns auch hier der ſpecifiſch continentale Begriff der Oberaufſicht entgegen; das iſt in Beziehung auf die rein wirthſchaftliche Vermögensverwaltung der Selbſtverwaltungskörper. Hier hat „das Geſetz beſondere Perſonen beſtimmt um zu viſitiren, zu unterſuchen und zu corrigiren alle Unregelmäßigkeiten im Schoße derſelben im weiteſten Umfang.“ Dieſe Viſitation iſt eigentlich

eine gesetzliche Rechnungsbehörde; sie hat mit den bye laws und ihrer möglichen Gesetzwidrigkeit gar nichts zu thun, und beschränkt sich nur auf Verwendung der Mittel des Körpers für die Zwecke desselben. Es ist das eigentlich der einzige Punkt, auf welchem die selbständige Funktion der Regierung in der englischen Selbstverwaltung zur Erscheinung tritt, und der Beweis dafür, daß selbst bei der freiesten Verfassung der letzteren keine Selbstverwaltung sich allein selbst genügen kann; der Punkt, auf welchem die Gemeinschaft der Rechtsbildung mit dem Continent klar zu Tage tritt.

Es wird nun nicht schwer sein, darnach den reichen Stoff zu benutzen, den namentlich Gneist für das englische Selfgovernment gebraucht hat, und die Punkte zu bestimmen, auf denen hier weiter zu arbeiten ist. Während in seinem Selfgovernment das Material der Geschichte gegeben ist, sind die allgemeinen leitenden Gedanken weit besser in seinem Verfassungs- und Verwaltungsrecht II. §. 124 angegeben. Die Hauptsache bleibt aber immer, daß man das Recht der englischen Selbstverwaltung nicht als ein Princip, sondern als eine natürliche und einfache Consequenz des englischen Staatslebens ansehe. Und dieß darzuthun, war die Aufgabe des Obigen.

Frankreichs Selbstverwaltung.

Das System der Conseils und die Hierarchie der Selbstverwaltungskörper.

Der gewaltige Einfluß, den Frankreich auch in der Entwicklung der Selbstverwaltung auf das übrige Europa gehabt hat, läßt es wohl motivirt erscheinen, wenn wir die eben aufgestellten allgemeinen Charakterzüge hier etwas genauer ausführen.

Wenn wir früher den Satz aufgestellt haben, daß die Gestalt und der Charakter der Selbstverwaltung in jedem Lande von der Entwicklung der Regierung abhängig erscheine, so ist gerade Frankreich das Land, in welchem wir dafür den greifbaren Beweis finden.

Frankreich hatte vor der Revolution eine Selbstverwaltung, die der deutschen durchaus ähnlich und auf denselben Grundlagen entstanden war. Dieselbe bestand aus lauter Selbstverwaltungskörpern in Landschaften, Gemeinden und Körperschaften mit historischer Rechtsbasis. Bei aller Verschiedenheit in Namen und Einzelheiten ist die Gestalt Frankreichs vor der Revolution im Wesentlichen dieselbe wie die deutsche. Nach der Revolution ändert sich das plötzlich und zugleich gründlich. Frankreich bietet ein ganz anderes Bild dar als Deutschland; vor allen Dingen aber tritt uns hier die merkwürdige Thatsache entgegen, daß dieselben Kräfte, welche die freie Verwaltung mit unwiderstehlicher Gewalt erzeugt haben, die Selbstverwaltung in ihrem Kerne ver-

nichteten, und nur noch den faſt inhaltloſen Schein derſelben übrig laſſen. Das zu erklären, ſoll die Aufgabe der Geſchichte der Selbſtverwaltung ſein.

Die Revolution Frankreichs war ohne Zweifel der Sieg der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft. Sie war es nicht auf einem oder anderm Punkte, ſondern ſie war es im geſammten Staatsleben. Es war daher keine Frage, daß auch die Verwaltung ſo gut wie die Geſetzgebung von den Ideen ergriffen werden mußte, welche die neue Ordnung der Dinge forderte. Ein Beſtehenlaſſen der alten Landſchaften, Parlamente, Gemeinden und Corporationen war unmöglich. Waren die großen Gedanken, aus denen die neue Verfaſſung hervorging, wirklich berechtigt, ſo mußten ſie auch berechtigt ſein für die Theile wie für das Ganze. Die Verfaſſung war daher gar nicht fertig, wenn ſie bloß für die Geſetzgebung und die Regierung gegeben ward; ſie mußte das ganze Gebiet der Verwaltung umfaſſen. Darüber war ſich niemand unklar. Und ſo entſtanden die großen organiſatoriſchen Geſetze vom Auguſt 1791, welche die innere Geſtalt Frankreichs total änderten und mit ihren Principien wie mit ihren Anordnungen bis auf den heutigen Tag gelten. Niemanden fiel es ein, daß die höchſte geſetzgebende Gewalt nicht das Recht haben könne, die örtliche Verwaltung eben ſo gut neu zu geſtalten wie die des ganzen Reichs. Niemanden fiel es ein, ſich gegenüber der neuen Geſetzgebung auf das hiſtoriſche Recht zu berufen. Mit dem Jahre 1790 verſchwinden in Frankreich der Begriff und das Princip des hiſtoriſchen Rechts. Frankreich hat daher ſo wenig ein hiſtoriſches Recht wie England; nur mit dem großen Unterſchiede, daß England des hiſtoriſchen Rechts nicht bedarf, weil das Recht auf Selbſtverwaltung ohnehin ein unantaſtbares für daſſelbe iſt, während Frankreich es nicht anerkennt, weil es ſeine ganze revolutionäre Entwicklung in Frage ſtellt. Die Vernichtung des hiſtoriſchen Rechts in Frankreich erſcheint aber hier als die Aufhebung nicht bloß der ſtändiſchen und Geſchlechterherrſchaft in den alten Selbſtverwaltungskörpern, ſondern als die Vernichtung dieſer Körper ſelbſt und die Herſtellung neuer, erſt durch die Organiſation der Departements und ihrer Unterabtheilung geſchaffener Selbſtverwaltungskörper. Die Selbſtverwaltung tritt daher in Frankreich nicht auf als ein Recht der Körper vermöge ihrer inneren Natur, das zwar von der Geſetzgebung geändert, aber nicht von ihr erſt verliehen werden kann, ſondern als eine Verleihung durch die Geſetzgebung. Sie iſt nicht ein Recht an ſich, ſondern ſie iſt eine zweckmäßige Inſtitution. In Frankreich hat vermöge dieſer Grundſätze kein Selbſtverwaltungskörper das Recht, im Namen des Weſens der Sache die Selbſtverwaltung

zu fordern, ſondern nur das Geſetz iſt die Baſis dieſes Rechts. Es iſt daher für Frankreich ſeit der Revolution auch eine Verwaltung ohne Selbſtverwaltung denkbar; die Freiheit beruht principiell nur auf dem Verhältniß der Volksvertretung zur Regierung, und dieß einfache Gebiet iſt die franzöſiſche Verfaſſung. Frankreich hat daher ſeine Departemental- und Communalverfaſſung niemals als Theile ſeiner Verfaſſung betrachtet und hingeſtellt, wie Deutſchland, ſondern dieſelbe ſtets als ſelbſtändige Ausflüſſe der Organiſationsgewalt angeſehen, und wenn es ſie bisher ſo gut als gar nicht geändert hat, ſo liegt das weſentlich daran, daß es ihnen eben ſo wenig Rechte eingeräumt hat, daß der Ausgangspunkt aller Fragen nach dieſem Rechte, ein Kampf der Selbſtverwaltung mit der Regierung, gar nicht vorkommen konnte. Dieß iſt der Geiſt der franzöſiſchen Selbſtverwaltung; und jetzt wird es darauf ankommen, den Grund dieſer Erſcheinung darzulegen, und mit ihm an Früheres anzuknüpfen.

In der That nämlich konnte die conſtituirende Verſammlung zwar die Wahlordnung und die Rechte der neuen von ihr eingeſetzten Verwaltungskörper ändern und mit der Wahlordnung für die Volksvertretung in Einklang bringen, das heißt ſie konnte recht wohl die Grundſätze der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaftsordnung, aus der ſie ſelbſt hervorgegangen, auch für die Theile formell durchführen, aber die wirklichen geſellſchaftlichen Verhältniſſe in den Provinzen ließen ſich nicht ſo einfach weg dekretiren. Sie beſtanden fort, und ſie waren es, welche die faktiſche Macht in dem größten Theile Frankreichs örtlich noch in Händen hatten; die Wahlen zu den Vorſtänden namentlich in den Gemeinden wären in der Hälfte des damaligen Frankreichs unbedingt auf die alten Elemente gefallen. Hätte das Princip der Freiheit eine Selbſtverwaltung in Frankreich erzeugt, wie ſie in England beſtand, ſo wäre es eben ſelbſt vor der Hand ein Princip geblieben. Das fühlte man ſchon mit vollkommener Deutlichkeit im Jahre 1789, mehr noch im Jahre 1790. Man wußte in Paris ſehr gut, daß wenn man die Ausführung der Geſetze in die Hände der Communen und Departemente legte, dieſe Ausführung durch die Intereſſen und die Macht der Theilnehmer an der Selbſtverwaltung niemals mit den Geſetzen in Harmonie ſein würden. Es ließ ſich ſogar mit aller Beſtimmtheit vorher berechnen, daß in einzelnen Theilen Frankreichs dieſe Selbſtverwaltung, wenn man ihr eine entſcheidende Stimme gab, gerade das Gegentheil von den erlaſſenen Geſetzen hervorbringen werde. Und dieſe Auffaſſung gewann nur zu ſehr ihre volle Beſtätigung, als die Erhebungen im Süden Frankreichs, in der Vendée, und namentlich als die Verſuche der Gironde, Frankreich gegen Paris

ins Feld zu führen, mit Schwert und Feuer unterdrückt werden mußten. Die Selbstverwaltung wäre eine Organisirung und Legalisirung des Vernichtungskampfes des historischen Rechtes gegen das gesetzliche geworden; die Aufstellung beschließender Selbstverwaltungskörper hätte eben so viel Festungen der dem Untergange geweihten gesellschaftlichen Ordnungen der früheren Jahrhunderte geschaffen; die Gesetze der Pariser Volksvertretung wären durch die örtlichen Volksvertretungen in ihrer ganzen Verwirklichung vernichtet worden, denn der Charakter der letzteren und namentlich der Landschaft, den Ausdruck und die Geltung der socialen Elemente zu bilden, ist ein unabänderlicher.

Es blieb daher nur Eins übrig, und dieß Eine große Princip ist es, das uns die ganze innere Verwaltung Frankreichs, ihr System und ihr Recht im Einzelnen wie im Ganzen erklärt: die gesetzgebende Gewalt mußte die Ausführung ihrer Gesetze *selbst in die Hand nehmen*. Sie mußte aus sich selbst eine Verwaltung erzeugen, die nicht einmal verpflichtet war, dem örtlichen Gerichte Rede zu stehen, sondern die auch im Einzelnen, auch für die einzelnen Handlungen der ausführenden Organe nur dem gesetzgebenden Körper verantwortlich war. Nur durch diese grundsätzliche Beseitigung jeder praktischen Berechtigung der örtlichen Selbstverwaltung war eine Sicherheit für die wirkliche und rücksichtslose Ausführung der neuen Gesetze zu gewinnen. Wie das Gesetz, so mußte auch die Verwaltung rücksichtslos gegen jede Selbständigkeit vorgehen; wie jenes, so mußte diese vom Mittelpunkt aus alleinherrschend Frankreich ordnen, und das verfassungsmäßige Leben mußte seine Sicherung allein in der Unterwerfung der obersten Spitzen der Verwaltung unter die Gesetzgebung finden, die wieder ohne eine Unterwerfung *aller* Verwaltungsorgane unter die ersteren nicht denkbar war.

Auf diese Weise erzeugte die Despotie des abstrakten Princips eine gleiche Despotie der Vollziehung. Die Selbstverwaltung war in dem Sinne eines selbständigen Rechts, bloß unter dem Gesetze wie in England oder der Oberaufsicht wie in Deutschland stehend, unmöglich; ja, schon im Jahre 1790 führten die Gesetze vom 16.—20. August, wie schon oben erwähnt, den Gedanken durch, daß die vollziehende Gewalt nicht einmal bei Verletzungen des bürgerlichen Rechts auf dem Wege der Klage vor den Gerichten, sondern nur auf dem Wege der Beschwerde vor ihren eigenen höheren Stellen, dem Minister und dem Conseil d'Etat belangt werden konnten. In der That, wohin wäre die Revolution gelangt, hätte man bei den Confiskationen und Hinrichtungen durch die Commissäre erst vor dem Gerichte einen Proceß führen müssen — was hätten die Assignaten bedeutet, wenn die Titel des Besitzes der Nationalgüter gerichtlich hätten constatirt werden sollen?

Dennoch ließ ſich andererſeits die zweite Anwendung des Princips der Freiheit, die grundſätzliche Theilnahme des Staatsbürgers auch an der vollziehenden Gewalt nicht beſtreiten. Es wäre ein zu ſchreiender Widerſpruch geweſen, jedem Staatsbürger durch freie Wahl volle Betheiligung an der Geſetzgebung zu verleihen, und daneben die Verwaltung als eine, von jeder ſolchen Betheiligung ausgeſchloſſene Potenz hinzuſtellen. Auch dieß Gefühl war lebendig genug, um ſeine volle und grundſätzliche Anerkennung zu fordern. Es kam daher jetzt nur darauf an, einen Mittelweg zu finden, einen Weg, auf welchem man die volle und freie Selbſtthätigkeit der centralen Verwaltung erhalten und dennoch dem Staatsbürgerthum einen Antheil an derſelben geben könne. Dieſer Mittelweg mußte der ganzen Selbſtverwaltung Frankreichs ihren Charakter geben. Und man hat ihn gefunden, indem man an die Stelle der eigentlichen Selbſtverwaltung das ächt franzöſiſche Syſtem der *Conseils* geſtellt hat.

Es iſt ganz nothwendig, ſich über das Weſen dieſer, das ganze Verwaltungsſyſtem Frankreichs durchdringenden Conseils klar zu ſein; denn in ihnen beruht eigentlich die Individualität des franzöſiſchen Verwaltungsorganismus, ſie ſind das Beiſpiel für viele ähnliche Inſtitute, das Muſter für viel Gutes auf dem übrigen Continent geworden, während derſelbe neben ihnen noch ſeine eigenthümliche Selbſtverwaltung beibehalten hat. Sie bilden die zweite große Grundformation der Selbſtverwaltung überhaupt, und werden es thun für alle Zeiten.

Bei der Beurtheilung des Syſtems der Conseils in Frankreich muß man nämlich allerdings zunächſt feſthalten, daß in ihnen das Syſtem der Räthe und der eigentlichen Selbſtverwaltung zu einem Ganzen verſchmolzen ſind. Wir haben ſchon oben das erſte dieſer Syſteme unter den Vertretungen aufgeführt. Das charakteriſtiſche Element des ganzen Syſtems aber beruht eben darauf, daß es auch für die Selbſtverwaltung zur vollen Geltung gebracht, und daß in ihnen auch die eigentliche Selbſtverwaltung beſteht.

Der Conseil der Selbſtverwaltungskörper in Frankreich iſt nämlich nicht der eines deutſchen Gemeinderathes oder eines Landrathes u. ſ. w., ſondern er iſt überhaupt die Form, in welcher das franzöſiſche Volk an ſeiner Selbſtverwaltung Theil nimmt, denn auch in ihr iſt der Conseil nur ein berathender Körper an der Seite eines vollziehenden Organs; und dieß vollziehende Organ, der Préfet, Sousprefet und Maire iſt nicht ein Organ der Selbſtverwaltung, ſondern ein Organ der Regierung. Der Grundſatz für die franzöſiſche Selbſtverwaltung iſt daher, daß die Vertretung innerhalb des betreffenden Selbſtverwaltungskörpers ſelbſt gar keine Vollziehung, alſo auch keine Verordnungsgewalt,

ſondern der Regel nach nur das Recht der Berathung und nur in einem beſtimmten Gebiete das Recht des Beſchluſſes hat. Von Anfang an hat nun die franzöſiſche Rechtsbildung an dem Grundſatze feſtgehalten, daß die örtlichen Räthe mit den eigentlichen Räthen den Mangel der eigenen Executive gemein haben, daß aber der Unterſchied zwiſchen beiden Syſtemen darin liegen müſſe, daß während die eigentlichen Räthe nie einen Beſchluß faſſen, ein Recht auf den Beſchluß für die örtlichen Conseils vorhanden ſein müſſe, wenn auch die Ausführung des Beſchluſſes ganz ihren Händen entzogen iſt. Dieß Bewußtſein hat ſich im Laufe der Zeit zu einem eigenen Rechtsſyſtem formulirt, welches als die Grundlage der franzöſiſchen Selbſtverwaltung angeſehen werden muß.

Dieß Recht iſt nämlich für alle dieſe Conseils vom Conseil d'Etat bis zum Conseil municipal herab in drei feſte Kategorien zuſammengefaßt. Jeder dieſer Conseils hat das Recht, in einzelnen, möglichſt ſcharf beſtimmten Fällen zu entſcheiden — il décide, arrête; er hat in einer zweiten Gruppe von Fällen das Recht, zu berathen, il delibère; er hat in einer dritten Gruppe nur das Recht zu begutachten, il donne avis. Das ſind die drei Kategorien, welche das Verhältniß dieſer Klaſſe von Conseils zum Amt beſtimmen. Der Unterſchied derſelben von der erſten Klaſſe iſt, denken wir, klar genug. Erſt dieſer Unterſchied wird es recht verſtändlich machen, wenn wir die franzöſiſchen Conseils als Formen der Selbſtverwaltung bezeichneten; und dieſer Grundgedanke der ganzen franzöſiſchen Verwaltung des Innern, die demnach kaum den Namen der Selbſtverwaltung verdient, iſt wohl nirgends ſo einfach und rückhaltslos, und von allen ſubjektiven Wünſchen und Beſtrebungen ausgeſprochen, als von Laferrière in ſeiner C. d. *Droit public et administratif*, P. II. Dr. adm. L. II. Ch. I. Er faßt ganz richtig die geſammte örtliche Verwaltung als eine „administration départementale“ auf, wie ſie durch das Decret vom 22. Dec. 1789 begründet ward, und im Weſentlichen ſich bis jetzt erhalten hat. Département, Arrondissement und Commune ſind ihm ein „être collectif, qui renferme un directoire et un conseil, et c'est là que réside toute la valeur de l'institution; il y a *séparation de l'action et de la délibération;* il y a deux autorités qui la représentent — et *le principe constitutionnel de l'administration était posé par la division naturelle entre l'action et la délibération.*“ Das iſt der wahre Geiſt der franzöſiſchen Selbſtverwaltung. Das Dekret von 1789 hatte in freierer Auffaſſung auch die Action einem gewählten Körper gegeben; die Conſtitution von 1795 verſchmolz beide in Eins; erſt die Conſtitution von 1799 „repousse le vicieux dans ces deux organi-

sations," macht die Action zum Staatsamt und organisirt die délibération selbständig. Daraus entsteht dann jenes System der Conseils, und mit ihm hat die Selbstverwaltung Frankreichs ihre definitive Grundlage empfangen.

Faßt man nun diese Bemerkungen in Beziehung auf den Charakter der Selbstverwaltung überhaupt zusammen, so ergibt sich folgendes Resultat.

Das System der — örtlichen — Conseils, im Unterschiede von den Räthen, macht einerseits eine einheitliche und unbegränzte Regierungsthätigkeit im Innern möglich, vernichtet aber überhaupt die Idee und das Recht der freien Verwaltung, indem es dieselbe auf dem Punkte aufhebt, auf welchem es seine festeste Stütze suchen muß. Es ist daher die organisirte Herrschaft der centralen Regierung über die Selbstverwaltung; die Freiheit der Verwaltung ist damit reducirt auf das engste Gebiet des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts, das Anklagerecht der Minister. Da nun aber auch dieses durch die neue Stellung der Minister unter dem zweiten Kaiserreich beseitigt ist, und das Klagerecht gegen die Beamteten überhaupt, also auch gegen die von der Regierung ernannten Häupter der Selbstverwaltungskörper, die ja selbst nur Beamtete sind, in dem Recht und Begriff der Contentieux untergegangen ist, so ergibt sich als die allgemeine Thatsache für das gegenwärtige Leben Frankreichs, daß dasselbe neben einer auf allen Punkten eng begränzten verfassungsmäßigen Gesetzgebung überhaupt kein verfassungsmäßiges Verwaltungsrecht besitzt, das werth wäre neben den inneren Rechtszuständen Englands und Deutschlands hingestellt zu werden. Es ergibt sich ferner, daß vermöge dieser systematischen Abhängigkeit der Selbstverwaltungskörper von der Regierung die ganze Freiheit und Verfassungsmäßigkeit Frankreichs bloß in dem Rechte der Volksvertretung und der Stellung der Minister ruht, und daß daher die Möglichkeit, Frankreich eine wahre Freiheit zu geben, nicht eher verwirklicht werden kann, als bis es die Selbständigkeit seiner Selbstverwaltung wieder bekommen hat, das ist, bis die Selbstverwaltungskörper die Verordnungsgewalt anstatt des Berathungsrechts, die Wahl ihres Vorstandes statt der Ernennung desselben durch die Regierung als Beamteten und endlich die Vollziehung unter der organisirten Oberaufsicht wieder gewinnen.

Dagegen hat Frankreich zuerst in Europa es vermocht, eine Organisation der Selbstverwaltung zu erzielen, und die Grundsätze für die Wahl der Volksvertretung auf die der Gemeindeorgane anzuwenden. Das hat namentlich Deutschland von ihm gelernt, und es in die Gestaltung seiner Selbstverwaltung aufgenommen, während Italien Frankreich nachgeahmt und Rußland die äußere Form reproducirt hat.

Wie schon früher bemerkt, war es falsch, wenn wir in unserer ersten Auflage alle Conseils in den Begriff der Selbstverwaltung hinein bezogen. Es ist jetzt klar, daß die von uns aufgeführten dem Systeme der Räthe gehören. Ueber die Selbstverwaltungsräthe im Einzelnen siehe unten.

Deutschlands Selbstverwaltung.

Vielleicht in keinem Lande wird so viel von Selbstverwaltung gesprochen, und die Verwirklichung derselben so sehr als ein Ziel der Bestrebungen hingestellt, als in Deutschland. Und dennoch ist gerade in Deutschland die Selbstverwaltung keineswegs so unvollkommen und so unfrei, wie man darnach meinen sollte. Der Grund jener Erscheinung aber liegt allerdings tiefer. Während Englands Selbstverwaltung von jeder Staatsverwaltung frei ist und als sich selber verantwortlich dasteht, während Frankreichs Selbstverwaltung zum eigentlichen Verwalten gar nicht gelangt, sondern bei dem bloßen Rathe stehen bleibt, ist Deutschlands Selbstverwaltung diejenige, welche mit der staatlichen Verwaltung auf allen Punkten in beständiger Berührung steht, und daher auf allen Punkten ihr eigenthümliches Princip mit dem der letzteren in Berührung und Gegensatz bringt. Deutschland ist daher die Heimath eben dieses Gefühles der tiefen Verschiedenheit beider Arten der Verwaltung, das andererseits wieder eben so sehr durchdrungen ist von dem Bewußtsein, daß beide ihrem höhern Wesen nach eine harmonische Einheit bilden sollen und zuletzt auch bilden. Daher die Unklarheit darüber, die so weit geht, daß man in der Philosophie so wenig als im Staatsrecht auch nur den Begriff und Namen der Selbstverwaltung findet, während in der Wirklichkeit die Selbstverwaltung nirgends organischer entwickelt ist als in Deutschland. Wir haben alles von der wahren Selbstverwaltung, nur nicht das Bewußtsein derselben.

Dieser Zustand hängt nun einerseits mit der Geschichte, andererseits mit den gegebenen Zuständen aufs Engste zusammen. Man muß nie vergessen, daß die letzteren in Beziehung auf den Organismus der Verwaltung überhaupt, also auch in Beziehung auf die Selbstverwaltung, durch die so höchst verschiedene Größe der einzelnen Staaten ein Bild darbieten, wie es nie da gewesen ist. Schon diese räumliche Verschiedenheit zwingt die Organisationen, sehr verschieden zu sein; die Besonderheiten liegen aber auch in der großen Verschiedenheit des Bildungsprocesses der Staaten selbst; und so müssen wir uns darauf gefaßt machen, bei großer, durchgreifender Gleichheit in allen Grundlagen eine eben so große Unähnlichkeit in Formen und Rechten zu finden. Dadurch wird es ungemein schwer, ein klares Bild herzustellen;

ja es wäre das geradezu unmöglich, wenn nicht im Großen und Ganzen der Charakter aller dieſer Staatenbildungen dennoch derſelbe bliebe.

Dieſen Charakter ſehen wir nun in ſpecieller Beziehung zur Selbſtverwaltung, in der Anerkennung des hiſtoriſchen Rechts als Grundlage der Selbſtverwaltung. So weit das hiſtoriſche Recht Geltung hat oder fordert, ſehen wir auf allen Punkten ein Streben, das engliſche Princip der Selbſtverwaltung zur Geltung zu bringen. Da wo die Forderungen dieſes Rechts ihre Gränze finden, tritt dagegen das franzöſiſche Princip auf. Und ſo bildet die Selbſtverwaltung Deutſchlands eine äußere und innere Verſchmelzung dieſer beiden großen Principien, welche am Ende die höchſte und vollendetſte Geſtalt des inneren Staatslebens erzeugen wird, wenn das deutſche Individuum, ſtaatlich noch ſehr unfertig, dereinſt ſich vollſtändig entwickelt haben wird.

Wir wollen mit kurzen Zügen dieſe Grundlage des deutſchen Charakters der Selbſtverwaltung bezeichnen. Den Gang der Geſchichte ſetzen wir dabei als bekannt voraus.

Aus der allmähligen Auflöſung des Kaiſerthums ging Deutſchland als eine Unzahl von kleinen, höchſt zerriſſenen und verſchieden gearteten ſtaatlichen Formationen hervor. Jeder dieſer kleinen Körper hatte ſich während des Mittelalters allmählig zu einem ſelbſtändigen Ganzen gebildet, und ein eigenes ſtaatliches Leben mit einer Art von Verfaſſung, Verwaltung und Oberhaupt entwickelt. Die ganz kleinen unmittelbaren Reichsſtände waren zwar in der That nur ſouveräne Gemeinden, und die Beſitzungen der reichsunmittelbaren Grafen und Ritter waren nicht einmal Gemeinden, ſondern ſchon zu Gutsherrſchaften herabgeſunken; allein das Princip der Selbſtändigkeit galt für ſie eben ſo unbezweifelt, wie für die großen Staaten.

Als nun mit dem Anfang dieſes Jahrhunderts die neuen Staatenbildungen begannen, mußten ſich dieſe kleinen Körper den großen unterwerfen. Der Proceß der Aufhebung ihrer Selbſtändigkeit beruhte aber nicht, wie in Frankreich die Vernichtung der provinciellen Selbſtändigkeit, auf einer höheren Rechtsanſchauung, welche mit oder ohne Grund für ſich die Berechtigung in Anſpruch nahm, das beſtehende Recht im Namen einer höheren Idee zu vernichten, ſondern ſie war einfach eine äußere Unterwerfung zum Zwecke der Machtbildung. Es war daher auch ganz natürlich, daß man von dem gegebenen Rechte nur ſo viel aufhob, als nöthig war, um dieſe Machtbildung zu verwirklichen. Und da nun die Formen und der Inhalt der inneren Verwaltung der letzteren nicht widerſprachen, ſo erkannte man das hiſtoriſche Recht auf die bisherigen Verwaltungsformen in allem Weſentlichen als fortbeſtehend an und

nahm daher dieſe Körper zugleich mit dem Recht auf die eigene Verwaltung in die neueren Staatenbildungen auf. Es war das um ſo verſtändlicher, als derſelbe Grundſatz eigentlich von jeher in Deutſchland bei den Staatenbildungen aller Jahrhunderte gegolten hatte. Sie waren in den bei weitem meiſten Fällen nur auf Erbrecht der regierenden Häuſer begründet geweſen. Der neue Landesherr ſuccedirte daher einfach in das Recht des alten, und die Lande, indem ſie ſich unterwarfen, ſtellten daher ſtets die ganz ſelbſtverſtändliche, von keinem Succeſſor jemals bezweifelte Forderung auf, daß er die alten Landesrechte und Verfaſſungen unangetaſtet laſſen ſolle. Schon vor den napoleoniſchen Kriegen zeigten daher die einzelnen Staaten ein buntes Bild der inneren Verwaltung; man fand deßhalb nichts beſonders darin, bei der neuen Ordnung der Dinge wenigſtens das Princip anzuerkennen, daß jeder Theil ſich auch künftig nach ſeinem eigenen Rechte verwalten dürfe. Nur war dieſe bis dahin ſouveräne Verwaltung der Landſchaften, Städte, Herrſchaften, Bisthümer u. ſ. w. jetzt eine Verwaltung *innerhalb* einer Staatsverwaltung; ſie war aus einer Staatsverwaltung formell zu einer *Selbſtverwaltung geworden*, während ſie ihrer inneren Ordnung nach ſich ganz gleich blieben.

Offenbar nun lag darin der Keim eines tiefen Widerſpruchs. Wir haben ſchon früher als Grundlage der Geſchichte der europäiſchen Staatenbildung den Grundſatz aufgeſtellt, daß der *Staat* auf der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaftsordnung entſtand, während die alte Geſchlechter- und Ständeordnung noch in der örtlichen Geſellſchaft herrſcht. Die Forderungen, welche jene Geſellſchaftsordnung an das öffentliche Recht macht, ſind aber ſo weſentlich verſchieden von der der letzteren, daß ein unvermitteltes Nebeneinander in dem Staatsleben nicht möglich iſt. Es beginnt daher ſofort der Kampf zwiſchen beiden, wie wir ihn bereits oben in der Geſchichte der Selbſtverwaltung charakteriſirt haben; und wir können den Gang der Bewegung und vielleicht auch den Charakter der deutſchen Selbſtverwaltung am einfachſten bezeichnen, indem wir ſagen, daß eben Deutſchland die Heimath jener *organiſchen* Entwicklung des öffentlichen Rechts der Selbſtverwaltung iſt, während dieſelbe in England faſt ſtille ſteht, und in Frankreich mit jener Plötzlichkeit abbricht, welche das Weſen der Revolution bildet. Wir wiederholen daher einfach die Reſultate um zum gegenwärtigen Standpunkt zu gelangen. *Zuerſt* entwickelt ſich die Herrſchaft des Staats über die Selbſtverwaltung in der Form der obrigkeitlichen Bevormundung der letzteren, deren Weſen es iſt, der Form nach die hiſtoriſchen Rechte beſtehen zu laſſen, der Sache nach ſie durch die Oberaufſicht aufzuheben. Indem man aber der Form ihr Recht ließ, machte man den Wider-

ſpruch zwiſchen der Geſtalt und dem Recht der Staatsordnung und dem der Selbſtverwaltungskörper nur noch tiefer. So lange nun die abſolute Monarchie beſtand, ward das nicht ſehr gefühlt, da dieſelbe bei ihrer Verſchmelzung von Geſetz und Verordnung gar keine Gewalt neben ſich zur Geltung kommen ließ. In der letzten Hälfte des vorigen Jahrhunderts gibt es daher, mit wenigen Ausnahmen, überhaupt keinen Kampf der Selbſtverwaltung mit der Regierung um ihr Recht. Als aber mit unſerem Jahrhundert die Verfaſſungen entſtehen, und dem Volke ſein Antheil an dem öffentlichen Leben eingeräumt wird, tritt jener Widerſpruch in den Vordergrund. Die Volksvertretung begründet ihr Recht auf neue Verfaſſungsgeſetze, die Selbſtverwaltung das ihrige auf ihr hiſtoriſches Recht. Jene geht aus der Wahl hervor, wenigſtens zum größten Theil, dieſe dagegen aus den Vorrechten der Geſchlechter- und Ständeordnung. Demnach gehören ſie zuſammen; ſie bilden erſt zuſammen das Staatsleben. Dieſes Staatsleben in Deutſchland hat daher im Anfange dieſes Jahrhunderts eine ganz eigenthümliche Geſtalt, welche es ſpecifiſch von England und Frankreich unterſcheidet und die Grundlage ſeiner neueſten Geſchichte geworden iſt. Seine Volksvertretung beruht dem Principe nach auf der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft, ſeine Regierung auf dem Princip der abſoluten Monarchie, ſeine Selbſtverwaltung auf dem Princip der Geſchlechter- und Ständeordnung. Auf dieſer Baſis beginnt die Entwicklung der neueren Zeit in Deutſchland.

In dieſem Zuſtande war es nun nicht thunlich, einfach die Grundſätze der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft zur Geltung zu bringen, wie in Frankreich; eben ſo wenig konnte man dieſe Verhältniſſe der Selbſtverwaltung beſtehen laſſen, wie in England. Denn die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft war eben noch nicht einmal die Grundform der geſellſchaftlichen Ordnung, wie dort; im Gegentheil herrſchten die alten Geſchlechter als Adel und die Stände als Geiſtlichkeit und Bürgerſtand noch neben dem Staatsbürgerthum. Dennoch war die Regierung faſt eben ſo kräftig entwickelt als in Frankreich, und durchaus nicht gewilligt, wie in England, ihr Recht den Selbſtverwaltungen abzutreten. Es begann daher ein neuer und eigenthümlicher Entwicklungsproceß. Dieſer Entwicklungsproceß beginnt mit der preußiſchen Städteordnung von 1808; und das iſt ihre große hiſtoriſche Bedeutung. Dieſelbe beſteht darin: in Verfaſſung und Verwaltung jene drei geſellſchaftlichen Ordnungen durch neue Geſetze mit einander zu verbinden, und jeder derſelben ſeine Geltung zu geben. Das iſt der Charakter der Epoche von 1810 bis 1848. Aus ihm geht die Grundlage der Verfaſſungen hervor, welche neben einander

die Geſchlechter, die Stände und die freie Wahl zur Volksvertretung berufſt; aus ihr aber auch die Geſtalt der Selbſtverwaltung, die im höchſten Grade eigenthümlich iſt.

Die Landſchaften bekamen ihre Selbſtverwaltung auf Grundlage der ſtändiſchen Gliederung der Geſellſchaft, und hießen daher Stände; die ſtädtiſchen Gemeinden bekamen die Ordnung ihrer Selbſtverwaltung auf Grundlage der ſtaatsbürgerlichen Gleichheit als Heimath des freien Beſitzes, und ſo entſtanden die Gemeindeverfaſſungen, die in der That nur Städteverfaſſungen waren; die ländlichen Gemeinden, die zum großen Theil noch Herrſchaften, und ſogar ohne einen freien Bauernſtand waren, konnten gar keine ſolche Gemeindeverfaſſungen bekommen, und wurden daher nach wie vor durch ein in den verſchiedenen Ländern höchſt verſchieden geſtaltetes Zuſammenwirken von Gutsherrlichkeit und Amt verwaltet, ſo daß in ihnen vorzugsweiſe die alte Geſchlechterherrſchaft des Adels mit der Herrſchaft der Regierung um den Vorrang kämpfte; die Corporationen aber nahm der Staat meiſt in ſich auf, und machte ſie aus ſelbſtändigen Körperſchaften zu Staatsanſtalten, indem er entweder ihr Vermögen einzog oder ſie unter die ausgedehnteſte Oberaufſicht ſtellte. So war jetzt die Selbſtverwaltung in veränderter, höchſt verwickelter Weiſe geſtaltet. Es war der unfertigſte Zuſtand, den man ſich denken konnte. Denn nicht nur, daß dieſe Selbſtverwaltung in jedem Lande ganz anders war, es war zugleich klar, daß die ſogenannten „Stände“ eigentlich gar keine Selbſtverwaltungskörper mehr waren, ſondern vielmehr die Funktionen der Volksvertretung, die Theilnahme an der Geſetzgebung, vollziehen mußten, während der Glanz, der die ſtädtiſchen Gemeindeordnungen umgab, den Widerſpruch des Mangels einer Landgemeindeordnung nur um ſo greller hervortreten ließ. Es war auf allen Punkten ein Stadium des Ueberganges. Aber in dieſem Stadium ſtand dennoch der Grundſatz feſt, daß Landſchaft, Gemeinde und Corporation ein — wie immer zu formulirendes, aber ihnen unentziehbares — Recht auf Theilnahme an der Verwaltung hätten, alſo die Körper der Selbſtverwaltung ſein müßten.

Es iſt nun auf den erſten Blick unzweifelhaft, daß dieß nur ein Uebergangszuſtand ſein konnte; um ſo mehr als das ſich langſam, aber unwiderſtehlich entwickelnde Gefühl der Einheit Deutſchlands nur mit großem und wachſendem Unmuth die Verſchiedenheiten ertrug, welche auf jener Grundlage bei den einzelnen Staaten Deutſchlands entſtanden. Während jene Ordnungen faktiſch beſtanden, ging die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft ruhig ihren Weg, und gewann die Herrſchaft über die Reſte der beiden andern Ordnungen. Als daher die franzöſiſche Revolution

aufs Neue die Welt erſchütterte, brach ſie auf allen Punkten das beſtehende öffentliche Recht, und die Verfaſſungen von 1848 und den folgenden Jahren ſind nichts anderes, als der Sieg derſelben im Gebiete zunächſt der Geſetzgebung. Natürlich aber ward damit auch das bisherige Recht der Selbſtverwaltung unhaltbar; dieſelbe mußte, ſollte nicht die Verfaſſung nur ein halbes Recht ſein, den gleichen Principien unterworfen werden. Damit beginnt eine neue, die gegenwärtige, Geſtalt der Selbſtverwaltung in Deutſchland. Allerdings iſt dieſelbe noch keineswegs eine fertige; aber es ſcheint, daß ſie ihrem Weſen nach abgeſchloſſen iſt. Sie enthält das Princip des engliſchen Selbſtverwaltungsrechts und die Form des franzöſiſchen, ausgedehnt über alle drei Arten der Selbſtverwaltung, und der Charakter derſelben beſteht in dem Verhältniß, in welchem dieſe beiden Faktore neben einander zur Geltung kommen und ſich gegenſeitig beſchränken.

Natürlich iſt dieß Verhältniß in jedem Theile Deutſchlands nun wieder ein etwas verſchiedenes; allein die Grundlagen deſſelben ſind im Weſentlichen gleich, und es läßt ſich die künftige Entwicklung mit ziemlicher Klarheit ſchon jetzt erkennen.

Die erſte Grundlage derſelben iſt der Satz, daß das — vielfach, wie wir ſchon geſehen, in Princip und Umfang nach unklare — Recht der Autonomie der Selbſtverwaltungskörper als eine der großen Grundlagen der Freiheit anerkannt iſt, und daß man beginnt, die Freiheit eines Staates weſentlich nach dem Maße der Selbſtändigkeit der Selbſtverwaltung zu meſſen, während man ſie früher nur nach dem Rechte der Volksvertretung maß. Das Symptom dieſer Erſcheinung iſt vor allen Dingen die Hochachtung vor England, die einen ganz andern Charakter angenommen hat, wie früher. Bis zur neueſten Zeit war man gewohnt, in Englands Parlament das Urbild einer Verfaſſung zu ſuchen; in unſerer Zeit beginnt man, in Englands Selfgovernment das Ideal einer freien Verwaltung zu finden. Dieſe Hochachtung vor England iſt daher keine theoretiſche, ſondern eine hiſtoriſche Erſcheinung von höchſter Bedeutung, die man ohne den organiſchen Begriff der Selbſtverwaltung gar nicht verſtehen kann. Allein es iſt falſch, zu glauben, daß wir ſie allein als Baſis unſerer Entwicklung gebrauchen können. Denn für die Selbſtverwaltung Deutſchlands gibt es einen zweiten Punkt, der theils auf hiſtoriſcher Grundlage ruht, theils aus franzöſiſchem Vorgange entſtanden, und auf dem die äußere Geſtalt der erſteren begründet iſt.

Dieſer nun beſteht darin, daß Deutſchlands Selbſtverwaltung nicht wie die engliſche aus einfachen, in ihrer ſtaatlichen Competenz gleichen

Körpern beſteht, ſondern daß dieſelbe in den drei Grundformen der Landſchaft, der Gemeinde und der Körperſchaft vorhanden, und daß daher auch die Autonomie der Körper nach deutſchem Begriffe keine gleiche, ſondern eine für jede dieſer Arten beſondere iſt; jede Art hat ihre eigenthümliche Funktion; und in dieſem Syſtem der Funktionen beſteht der Charakter der deutſchen Selbſtverwaltung. Dieſes organiſche Syſtem der Selbſtverwaltung, bereits aus der früheren Epoche herſtammend, iſt in die neuere Bildung übergegangen und zwar im Allgemeinen mit dem Grundgedanken, der wohl zum Theil aus Frankreich ſtammt, daß die Selbſtverwaltung das Princip der Hierarchie in ſich aufnehmen müſſe, um der Idee der Verwaltung entſprechen zu können. Dieſer Grundgedanke erſcheint nun aber nicht bloß in dem hiſtoriſchen Verhältniß der Landſchaft zu der Gemeinde, alſo in der hiſtoriſchen Hierarchie der Selbſtverwaltung, ſondern er iſt als organiſches Princip auch in der Geſetzgebung zur Geltung gekommen, und iſt zur Grundlage des Gemeindeweſens der neueſten Zeit geworden. Dadurch iſt es geſchehen, daß Deutſchlands Gemeindeweſen das eigenthümlichſte und in ſich reichſte von Europa iſt, und bei weitem über dem beſchränkten Corporationsſyſtem Englands und der obrigkeitlichen Mairie Frankreichs ſteht. Allein bisher ſind nur noch die erſten Anfänge gegeben. In ſeinem Gemeindeweſen hat Deutſchland ſeine Zukunft zu ſuchen. Das Verſtändniß dieſes Verhältniſſes iſt aber um ſo wichtiger, als wir auch hier mit der innern Rechtsbildung durchaus nicht fertig ſind. In der That wird ſich das, was durch die neue Verfaſſungsepoche ſeit 1848 begonnen iſt, für Deutſchland weſentlich im Gebiete des Gemeindeweſens vollenden.

Auf dieſer Grundlage iſt es nun wohl leicht klar, wenn wir zum Schluſſe bemerken, daß in Deutſchland weder Theorie noch Praxis ſich über Weſen und Inhalt der Autonomie einig ſind. Es iſt das charakteriſtiſch für ein Land und Volk, das wie kein anderes nach dem wiſſenſchaftlichen Bewußtſein über ſeine Rechtsverhältniſſe ſtrebt, und bei dem die Geſetze ſtets Neigung haben, als wiſſenſchaftliche Syſteme zu erſcheinen; der Grund aber liegt jetzt nahe. Für Deutſchland gibt es eben keine einfache Autonomie, ſondern ſoll der Begriff derſelben der Wirklichkeit der Selbſtverwaltung entſprechen, ſo muß dieſe Autonomie ſelbſt wieder ein Syſtem ſein, das iſt, je nach dem Selbſtverwaltungskörper einen beſondern geſetzlich gültigen Inhalt haben. Während die Autonomie Englands durch den Begriff des Geſetzes, die Autonomie Frankreichs durch die Gewalt der Regierung ſtets in gleicher Weiſe beſtimmt iſt, muß man, um die Autonomie Deutſchlands kennen zu lernen, nicht ſo ſehr den Begriff der Selbſtverwaltung,

als den der Landſchaft, der Gemeinde und der Körperſchaft ſtudiren.

Und dieß iſt die Aufgabe des Folgenden.

Das Syſtem der Selbſtverwaltungskörper.

I.

Die Landſchaft.

Indem wir nun Begriff und juriſtiſche Kategorie der „Landſchaft“ als die erſte und allgemeinſte Form der Selbſtverwaltung in das öffentliche Recht aufnehmen, dürfen wir uns nicht verhehlen, daß es weder in der Philoſophie, noch im Staatsrecht, noch ſelbſt in der Rechtsgeſchichte einen feſtgeſtellten, für ganz Europa gültigen Begriff der Landſchaft gibt. Es iſt daher durchaus nothwendig, daß wir aus den allgemeinen und im Grunde verſchwommenen Vorſtellungen über dieſe Erſcheinung, wie ſie denn auch noch in unſerer erſten Auflage beſtehen, heraustreten, und uns fragen, ob es überhaupt einen feſten, mit dem ganzen organiſchen Staatsbegriff vereinbarlichen und durch ihn ſelbſt nothwendigen, damit wieder dauernden und wiſſenſchaftlichen Begriff der Landſchaft an und für ſich gibt. Denn iſt das nicht der Fall, ſo iſt das, was wir die Landſchaft nennen, nur eine hiſtoriſche Thatſache, welche nur Werth hat als Uebergangsbildung; iſt es aber der Fall, ſo ſoll man die Forderung nach der Selbſtändigkeit der Landſchaft an und für ſich feſthalten und ſie ihrem Weſen nach weiter ausbilden.

Dieſe Frage iſt nun wieder keine bloß theoretiſche. Denn die Landſchaft ſpielt in der Geſchichte der Staatenbildung Europas überhaupt und ſpeciell Deutſchlands, eine hochwichtige Rolle, und ſie iſt beſtimmt, gerade in der neueſten Zeit ein Faktor für die Entwicklung des deutſchen Lebens zu werden, dem an Bedeutung kein anderer gleichkommt. Unſerer innigen Ueberzeugung nach kann die Idee der deutſchen Einheit niemals im Geiſte des deutſchen Volkes verwirklicht werden, ohne daß der Landſchaft ihre Stellung in dem Staats- und Rechtsleben des Ganzen gegeben wird. Und wir ſtehen keinen Augenblick an, ſchon hier den zweiten Satz auszuſprechen, daß Preußens Entwicklung uns ernſthaft die Frage nahe legt, ob dieſer Staat überhaupt ſeiner Natur nach fähig iſt, die Landſchaft ihrer organiſchen Bedeutung nach zu verſtehen und zur Geltung zu bringen, während Oeſterreich in Gefahr iſt, ihr vielleicht zu viel einzuräumen. Dieſe allgemeinen Anſichten können aber allerdings nur ein ſehr beſtimmtes Eingehen auf die Sache ſelbſt begründen. Möge

es daher verstattet sein, sie näher zu beleuchten. Denn das ist nun einmal die Natur des deutschen Lebens, daß dasselbe nicht bloß der Gemeinde, sondern wesentlich der Landschaft bedarf, um in der Einheit seine Freiheit sich zu bewahren.

Die Fragen nun, welche sich uns hier aufdrängen, sind folgende: Was soll man unter einer Landschaft ihrem Wesen nach verstehen? Wie sind die Landschaften entstanden? Und wie geht es zu, daß dieselben in einzelnen Reichen gänzlich verschwunden sind, während sie in andern fortleben, und zum Theil von großer Bedeutung sind?

Freilich wird eine Antwort nicht thunlich sein, ohne einen Schritt weiter in die Natur der Sache selbst einzugehen.

1) Begriff und Wesen der Landschaft.

Es wird nun wohl zunächst nicht schwer sein, den formalen Begriff der Landschaft aufzustellen. Doch muß es verstattet werden, die Definition zu entwickeln, statt sie einfach hinzusetzen.

Jede Gemeinschaft hat zwei Elemente; das natürliche und das persönliche. Das natürliche Element der Landschaft ist das, was wir das Land nennen, die Gleichartigkeit der natürlichen Lebensbedingungen innerhalb bestimmter natürlicher Gränzen. Das persönliche Element derselben ist der Stamm, die Gleichartigkeit der Individualität innerhalb der Bevölkerung des Landes.

Aus Land und Stamm entwickelt sich dann ein gemeinsames Leben, das sich in eigenthümlicher geistiger Bildung, in wirthschaftlicher Gleichartigkeit, und vermöge beider wieder in einem gemeinsamen Rechtsleben zu festen Formen gestaltet, die ihrerseits die Bedingungen der individuellen Entwicklung werden. So wird das Land ein Ganzes, das sich allmählig die Verschiedenheit seiner Theile assimilirt, und das sich zuletzt als eine selbständige, berechtigte und bewußte Einheit fühlt.

Dieses Ganze ist vermöge seiner beiden dauernden Grundlagen selbst eine dauernde Einheit. Diese Einheit umfaßt, da sie aus allen Elementen besteht, welche der Grund und Boden und die Gleichartigkeit des persönlichen Lebens im Stamme mit sich bringt, wenigstens ursprünglich das ganze Leben, die Gesammtheit aller wichtigsten Interessen der ihr Angehörigen. Allenthalben nun, wo eine solche Gemeinschaft vorhanden ist, entsteht daher auch ein Organ, welches innerhalb derselben diese Interessen verwaltet und sie nach außen hin vertritt. Dieses Organ, aus diesen Interessen hervorgehend, nimmt daher die Funktionen des Staats in Gesetzgebung und Verwaltung an, so weit eben jene Interessen gehen. Und nun nennen wir dieses, aus dem Lande

in ſeiner natürlichen und perſönlichen Eigenthümlichkeit hervorgehende, die Intereſſen deſſelben als Ganzes vertretende und verwaltende Organ der Selbſtverwaltung des Landes und Stammes die Landſchaft.

Dieſer Begriff der Landſchaft iſt nun einfach. Allein Land und Stamm ſind genauer betrachtet, keine qualitativ ſcharf zu begränzende Begriffe. Sie liegen ihrem allgemeinen Weſen nach auch dem Staate zu Grunde. Auch der Staat hat dieſelben Elemente wie die Landſchaft. Ja es gibt Staatenformationen, welche ſcheinbar nur Einheiten landſchaftlicher Geſtaltungen ſind. Es erſcheint daher nothwendig, zuerſt die Landſchaft nach dieſer Seite hin in ihrem Unterſchiede feſtzuſtellen.

Jene Staatenformationen ſind nun ausgedrückt in der Bezeichnung des Staatenbundes, der Perſonalunion und des Bundesſtaates. Wir brauchen nicht hervorzuheben, wie unfertig dieſe Begriffe ſind; eben ſo wenig, wie oft ſie mit dem, was wir die Landſchaft nennen, verwechſelt werden. Wir müſſen ſie daher zunächſt ſcharf von der letzteren ſcheiden, um zum Rechte der Landſchaft zu gelangen.

Dieß kann in der That nur geſchehen, indem wir den Unterſchied auf die elementaren Begriffe des Staates ſelber zurückführen. Dieſe aber ſind das Staatsoberhaupt, die Geſetzgebung und die Verwaltung mit ihren Organen, dem Könige oder Präſidenten, der Volksvertretung und der Regierung.

Hält man nun die obigen Kategorien mit dieſen Grundbegriffen zuſammen, ſo ergeben ſich folgende Definitionen.

Einen Staatenbund nennen wir diejenige Einheit, bei welcher jedes Glied ſein eigenes Oberhaupt hat und welche daher nur auf einem Vertrage beruht, daher ihren Urſprung und Rechtsgrund außer ſich, meiſt in ganz beſtimmten Intereſſen, hat.

Die Perſonalunion bedeutet dagegen diejenige Einheit, bei welcher das Staatsoberhaupt gemeinſam, Geſetzgebung und Verwaltung dagegen beſonders ſind, ſo daß die im Weſen des Staatsoberhaupts liegenden Rechte für alle Theile gelten, während weder eine gemeinſame Volksvertretung noch eine gemeinſame Regierung beſteht.

Der Bundesſtaat iſt diejenige Form des Staats, in dem ſowohl das Oberhaupt als ein Theil der Geſetzgebung gemeinſam iſt, während die Regierung und der von der gemeinſamen Volksvertretung nicht umfaßte Theil der Geſetzgebung ſelbſtändig für jeden Theil beſteht.

Die Gränze zwiſchen Perſonalunion und Bundesſtaat muß darin geſetzt werden, daß die Perſonalunion auch die Geſetzgebung und Verwaltung der äußeren Angelegenheiten, welche aus naheliegenden Gründen auch das ſtehende Heer umfaſſen, als gemeinſame zuläßt, während der Bundesſtaat da entſteht, wo irgend ein Gebiet der Staats-

wirthſchaft, der Rechtspflege und der innern Verwaltung durch irgend eine dauernde Organiſation der Geſetzgebung und der Regierung gemeinſchaftlich unterliegt. Man kann daher ſehr wohl von den verſchiedenſten Formen des Bundesſtaats reden, ohne das Weſen deſſelben in Zweifel zu ziehen. Auch kann ſehr wohl die innere Wehrkraft den einzelnen Bundesſtaaten überlaſſen ſein, ohne daß der Charakter der Perſonalunion aufgehoben wäre. Schweden und Norwegen zeigen uns daher die reine Perſonalunion, während die Schweiz und Nordamerika uns den Bundesſtaat zeigen.

Dieſen Staatsformationen gegenüber erſcheint nun die Landſchaft als diejenige Form der Selbſtändigkeit des Landes innerhalb des Staats, in welcher Staatsoberhaupt und Geſetzgebung ohne Beſchränkung einheitlich ſind, und nur die Verwaltung und Regierung mit dem Verordnungs- und Verfügungsrecht ſo weit dem Lande und ſeinen Organen zuſtehen, als nicht die Geſetzgebung des Ganzen (des Staats) bereits die Verwaltung des Landes beſtimmt hat. Die Staatsregierung iſt daher in dieſer Formation das vollziehende Organ der Reichsgeſetzgebung, und der letzteren gegenüber hat das Land keine Selbſtändigkeit; das Landesrecht iſt vielmehr nur das Recht auf die Verordnungsgewalt oder auf die Regierung für alles dasjenige, was nicht ausdrücklich durch die Reichsgeſetze normirt iſt.

Die Landſchaft iſt daher dasjenige Organ, welches die Selbſtändigkeit der Intereſſen des Landes als Ganzes vermöge des ihm zuſtehenden Maßes der vollziehenden Gewalt verwaltet, aus dem Lande ſelbſt hervorgeht, und daſſelbe in ſeiner Selbſtändigkeit nach innen und außen vertritt. Die natürliche Competenz der Landſchaft iſt daher eben in dem Gebiet jener Intereſſen und der aus ihnen hervorgehenden Rechtsbildung gegeben, welche durch die Gemeinſchaft der Ortsintereſſen und zugleich durch ihre Beſonderheit gegenüber den Staatsintereſſen geſetzt ſind. Die Landſchaft erſcheint daher im organiſchen Staate als das Organ der vollziehenden Gewalt für die Landesintereſſen mit dem Landesrecht, und in dieſem Sinne nennen wir ſie den erſten Körper der Selbſtverwaltung.

Offenbar iſt daher die Vorausſetzung für die Landſchaft, daß es ſolche Landesintereſſen und Landesrechte gebe. Und eben ſo offenbar hängt dieß von der inneren Entwicklung des Staats- und Volkslebens ab. Die Stellung der Landſchaft iſt daher keine abſolute, ſondern ihre Geſtalt und ihr Recht ſind hiſtoriſch geworden. Und es iſt daher nothwendig, zunächſt dieß geſchichtliche Element der Landſchaft hervorzuheben.

2) Die Principien für die Rechtsbildung des Landſchaftsweſens.

Das Verhältniß zur Volksvertretung und die hiſtoriſche Rechtsbildung. Das Verhältniß zur Regierung; Begriff der Centraliſation. Die Idee des organiſchen Rechts der Landſchaft.

Betrachtet man nun das, was wir als das Weſen der Landſchaft beſtimmt haben, genauer, ſo ergibt ſich, daß die Landſchaft in der That gar nicht als ein abſolut feſter, in dem Geſammtleben des Staates ſtreng zu ſcheidender Begriff aufgeſtellt und verfolgt werden kann. Es iſt an und für ſich unmöglich, der Landſchaft eine feſte äußere oder innere Gränze zu geben, namentlich aber ſie von den größeren Gemeindebildungen ſtreng wiſſenſchaftlich zu unterſcheiden. Es iſt kaum zweifelhaft, daß ſie mehr eine hiſtoriſche Thatſache, als ein abſtrakter ſtaatsrechtlicher Begriff iſt.

Allein als ſolche ſteht ſie eben da. Freilich hat ſie dabei den Charakter jeder hiſtoriſchen Thatſache. Aus äußeren Gründen entſtanden, hängt ſie in ihrer ganzen Geſtalt und Rechtsbildung, ja in ihrem Daſein ſelbſt von ſolchen ihr äußerlichen Elementen des Staatslebens ab. Sie iſt vor allen Dingen nicht wie die Gemeinde etwas durch ſich ſelbſt ſelbſtändiges. Sie entſteht und vergeht, indem ſie keine Spuren ihres Daſeins hinter ſich läßt. Aber wo ſie iſt, und ſelbſt wo ſie nur noch als Schatten ihres früheren Weſens fortlebt, bildet ſie ein wichtiges Element der Selbſtverwaltung. Sie iſt ſtets der größte Körper derſelben, und daher fähig, einen Inhalt aufzunehmen, der in der Gemeinde keinen Raum mehr findet. Sie verdient daher die größte Beachtung; denn wenn auch ohne ſie die Selbſtverwaltung dauern kann, ſo iſt ſie doch ohne ſie nirgends entſtanden, und einmal entſtanden, bildet ſie die feſte Baſis des Syſtems der freien Verwaltung in großen, wenn auch oft in faſt inhaltsloſen Dimenſionen.

Eben deßhalb nun ſtellen wir die Landſchaft an die Spitze der Rechtsbildung der Selbſtverwaltung überhaupt. Darum aber iſt es nun auch klar, daß gerade in der Landſchaft ſich die großen Faktoren, welche das Selbſtverwaltungsrecht bilden, am greifbarſten concentriren, und auf das letztere einwirken. Die wiſſenſchaftliche Behandlung des Landſchaftsweſens muß daher bei dieſer Einwirkung beginnen und von ihr aus Recht und Geſchichte der Landſchaften erſtehen.

Jene beiden Faktoren ſind nun einerſeits die Einheit des Staats in ſeiner Volksvertretung, andererſeits dieſe Einheit in der perſönlichen Regierung. Es iſt klar, daß die erſtere, indem ſie gleichfalls eine Organiſation der Vertretung des Rechts und der Intereſſen iſt, die erſte Frage erzeugt, ob die Landſchaft nicht an ſich überflüſſig iſt; die zweite aber, indem ſie ihrerſeits die Intereſſen durch ihre Thätigkeit

verwirklicht und dafür verantwortlich ist, erzeugt die zweite, ob die Landschaft nicht eine zu große Macht ist, um noch neben sich die Aktion der Regierung möglich zu machen.

Die Antwort auf diese Fragen bildet nun die Grundlage der Geschichte der meisten Staaten in Europa.

1) Es bedarf keiner historischen Begründung, daß der Proceß, den wir den Staatenbildungsproceß nennen, wesentlich durch ein Zusammenfassen von historisch entstandenen Landschaften zu einem Staate vor sich gegangen ist. Das was diese historischen Landschaften nun in den neuen Staat hineintragen, ist vor allen Dingen die Forderung auf Erhaltung ihrer Selbständigkeit, deren Träger und Vertreter die „Stände" der Landschaft sind. In den Ständen der Landschaften erhält sich daher selbst in den absolutesten Formen der Staatenbildung nicht bloß die Besonderheit der Landschaft, sondern es erhält sich vielmehr zugleich das große Princip der Volksvertretung, wenn auch in der Form der Geschlechter- und Ständeordnung. Besitzt nun der Staat noch keine eigene Volksvertretung, so wird stets die Vertretung der Landschaft dem ganzen Volke nicht bloß als ein wichtiges Recht, sondern auch als ein großes Gut erscheinen. Es wird daher an seinen Ständen einen um so wichtigeren Besitz zu haben glauben, je unwahrscheinlicher die Ausbildung einer Volksvertretung ist; denn es wird nie die Hoffnung aufgeben, eben vermöge der ersteren zu der letzteren zu gelangen. So haben die Landtage stets eine ziemlich bestimmte Epoche, in welcher sie einen sehr wichtigen Platz in der Geschichte einnehmen. Allein diese Stellung ist niemals eine dauernde: denn das Princip, um dessentwillen man die Stände hochschätzt, geht unbedingt über dieselben hinaus; es fordert stets eine einheitliche Volksvertretung, und es ergibt sich daher als historisches Gesetz, daß deßhalb entweder die Landtage zu Grunde gehen, oder aber die eigentliche Volksvertretung aus ihnen gebildet wird. So wie nun dieß letztere eintritt, so haben die „Stände" ihre Funktion gleichsam erfüllt; sie haben bisher eine Idee zu vertreten gehabt, und es war diese Idee, welche ihnen ihr wahres Leben und ihre Bedeutung gegeben hat. Diese Idee nimmt jetzt einen neuen, höheren Charakter an; sie hat ihre Vertretung außerhalb der Stände gefunden; und jetzt entsteht daher die Frage, ob nunmehr nicht die Landtage und Landschaften an sich überflüssig werden.

Offenbar haben nun diese Körper innerhalb der verfassungsmäßigen Volksvertretung nur noch dann einen Sinn, wenn sie zugleich etwas anderes als jene Idee vertreten. Dieß andere nun ist der Körper der Selbstverwaltung, die *Interessen*. Und die Basis der Landschaft wird daher nunmehr die Interessenvertretung.

Wort und Inhalt der Intereſſen aber ſind an ſich unbeſtimmt. Es wird darauf ankommen, ſie als beſtimmte Faktoren feſtzuſtellen. Dieß nun muß wieder gegenüber der Volksvertretung ihrem Rechte und ihren Aufgaben geſchehen.

Da nämlich die in der Volksvertretung gegebene freie Verwaltung ihrer Natur nach eine einheitliche iſt, ſo kann ſie vermöge dieſer ihrer Natur auch nur die Einheit der Intereſſen in Geſetzgebung und Verwaltung zur Geltung bringen. Die Bedingung dieſer Einheit iſt aber eben die wirkliche Gleichheit und Gemeinſchaft des perſönlichen und wirthſchaftlichen Lebens der Theile des Staats. Nun aber zeigt uns die höhere Geographie, die Geographie der Staatswiſſenſchaft, daß dieſe Einheit an ſich bedingt iſt durch die Geſtalt des Landes. Das iſt, wie wir es kurz ausdrücken müſſen, das Verhältniß, in welchem das Gebiet eines Reiches gleichartige und ungetrennte Boden- und Stammesverhältniſſe beſitzt. Die Gleichartigkeit und Ungleichartigkeit dieſer Verhältniſſe aber iſt wieder das Ergebniß eines andern Faktors. Aus naheliegenden Gründen wird dieſe Gemeinſchaft des ganzen Bodens in dem Grade ſich entwickeln, in welchem das Land ſelbſt eine Ebene iſt, während ſich die Beſonderheit in dem Grade länger erhält, in welchem das Land ſelbſt durch Gebirge in Theile, in eigentliche Länder getheilt iſt. Es folgt daraus, daß auch da, wo die einheitliche und freie Volksvertretung vorhanden iſt, die Landſchaften an und für ſich mehr Neigung haben, ſich innerhalb derſelben und ihr gegenüber ſelbſtändig zu erhalten, wo wir gebirgige Länder finden, als da, wo die Staatenbildung in den großen Ebenen vor ſich gehen. Oder: die landſchaftliche Selbſtändigkeit ſteht auch bei freien Volksvertretungen in geradem Verhältniß zur geographiſchen Selbſtändigkeit der Länder innerhalb des Reiches.

Das iſt nun richtig. Allein auch dieſem Momente tritt ein anderes nicht weniger mächtiges entgegen. Allerdings nämlich erzeugt die geographiſche Abſchließung die Selbſtändigkeit der Länder; aber der Verkehr bricht allmählig die Gränzen nieder, und erzeugt langſam und unwiderſtehlich eine gemeinſame und gleichartige wirthſchaftliche und geiſtige Kultur, und mit derſelben nicht bloß gemeinſchaftliche Anſchauungen und gemeinſchaftliche Intereſſen, ſondern zuletzt auch eine gemeinſchaftliche Rechtsbildung. So wie dieſe eintritt, iſt der Einfluß der geographiſchen Selbſtändigkeit gebrochen und das territoriale Element überwunden. Nur das perſönliche des Stammes kann ſich noch länger erhalten. Seine Erſcheinung iſt dann die Sprache, und ſo erſcheint dann die bekannte Thatſache, daß an der Stelle der alten Frage nach dem landſchaftlichen Recht die Sprachenfrage entſteht. Das

iſt ihre Stellung in Geſchichte und Recht. Aber auch ſie dauert nicht; denn in der That iſt das Intereſſe an der bloßen Sache niemals mächtig genug, allein die Landſchaft zu erhalten. Nur wo mit der Sprache andere Intereſſen ſich verknüpfen, wird die Sprache eine Macht. Wo ſie es daher iſt, muß man ſtets nach dieſen anderen Intereſſen ſuchen; und die Löſung der Frage dieſer anderen Intereſſen enthält zugleich die Löſung der Sprachenfrage. An und für ſich daher hat die Sprachenfrage niemals eine höhere Bedeutung; ſie wird eben nur dann und da wo es ſich um eine viel weiter gehende politiſche Selbſtändigkeit handelt, von Wichtigkeit; niemals durch das was ſie enthält, ſondern ſtets durch das, was ſie andeutet. Iſt das letztere der Art, daß es die Verſchmelzung des Landes mit dem Staate in ſeiner Volksvertretung unthunlich macht, ſo wird der Proceß der Scheidung des Landes vom Staate zwar von der Sprachenfrage ausgehen, aber weder dieſelbe bloß löſen, noch bei ihr ſtehen bleiben. Iſt das nicht der Fall, ſo wird umgekehrt die Verſchiedenheit der Sprache niemals die Kraft haben, auch nur zu einem ernſthaften Gegenſatz innerhalb des Staates zu führen, geſchweige denn denſelben aufzulöſen. Die Zuſtände der Schweiz zeigen uns die Richtigkeit des letzteren Satzes, während die Bewegungen Oeſterreichs den Beweis liefern, daß jedesmal, wo die Sprache vorgeſchoben wird, ganz andere Tendenzen im Hintergrunde ſtehen, und deßhalb auch ganz andere Erfolge ſich zeigen, wenn die Sprachenfrage gelöst iſt. Es iſt daher gewiß, daß die Sprache als Element politiſcher Selbſtändigkeit von dem Augenblick an in den Hintergrund tritt, wo das, was man in ihrem Namen erreichen wollte, auch wirklich erreicht worden iſt. Auch hier liegt die Löſung nie in der Sache, ſondern in dem was über ſie hinausgeht. Und von dieſem Standpunkt muß dieß betrachtet werden.

Dieß ſind nun die Verhältniſſe zwiſchen Landſchaft und Volksvertretung. Andere Erſcheinungen treten auf, wenn man dieſelbe in Verhältniß zur Regierung ſetzt.

2) Allerdings iſt das Weſen jeder Regierung die perſönliche Einheit in Wille und That des Staats, und allerdings hat daher auch jede Regierung die in ihrer Natur liegende Tendenz, jede Selbſtändigkeit im Staate ſich unterzuordnen. Allein das Verhältniß derſelben zur Landſchaft iſt doch ſehr verſchieden, je nachdem die Staatenbildung durch plötzliche und gewaltſame Akte, oder durch einen langſamen Proceß zu Stande gekommen iſt.

Im erſten Falle nämlich wird die Regierung nothwendig eine viel kräftigere ſein müſſen. Sie wird von ihrer Gewalt nur wenig hergeben wollen; denn ſie fühlt, daß ſie die Verantwortlichkeit nicht etwa

für einzelne Akte, ſondern für das ganze Daſein des Staates ſelbſt hat. Sie wird daher in jeder Selbſtändigkeit nicht bloß ein mehr oder weniger nützliches Organ, ſondern zugleich ein Element der Gefahr erblicken; ſie wird daſſelbe daher nothwendig bekämpfen müſſen, und wirklich bekämpfen. Zunächſt und am meiſten da, wo der ganze Staat durch Gewalt und Eroberung entſtanden iſt. Hier iſt die Landſchaft nicht eben bloß ein ſelbſtändiger Verwaltungskörper, dem ſie ungerne ſchon an und für ſich einen Theil ihrer Verordnungs- und Zwangsgewalt abgibt, ſondern ſie iſt vielmehr zugleich eine *Macht*; ſie iſt der Punkt, an den die Elemente der früheren Zuſtände, die Traditionen, die Hoffnungen und Wünſche anknüpfen, und in welchen ſich daher naturgemäß alles concentrirt, was der Regierung einen Kampf zu bereiten wünſcht. Aehnlich iſt der Fall da, wo die Regierung aus irgend einem Grunde im Widerſpruch ſteht mit der Geſammtauffaſſung des Volkes, und demſelben entweder keine Vertretung oder keine freie Verwaltung geben will. Auch hier ſchließt ſich der Gegenſatz gegen dieſelbe daher an die Landſchaft; und während ſie im erſten Falle eine hiſtoriſche Thatſache und ein hiſtoriſches Recht vertritt, vertritt ſie im zweiten ein großes ſtaatsbürgerliches Princip; und es ergibt ſich daher, daß jedes Volk *um ſo mehr Werth* auf ſeine Landſchaft legt, *je weniger* es in Harmonie mit der Gewalt oder mit den Principien der Regierung ſteht. Nirgends iſt das deutlicher hervorgetreten als in dem Begriff und der Stellung der „ſtändiſchen Verfaſſungen" Deutſchlands. Eben deßhalb aber ſtrebt in dieſen Fällen auch die Regierung dahin, dieſe Selbſtändigkeit ihrerſeits zu brechen. Das Mittel dazu iſt einfach; ſie muß den Landſchaften grundſätzlich ihre Verordnungsgewalt nehmen, und die Vollziehung wo möglich für *jede* Maßregel entweder direkt durch ihre Organe ausüben laſſen, oder ſie doch unter die ſtrengſte Oberaufſicht ſtellen; namentlich aber den Grundſatz durchführen, daß jeder Beſchluß der Genehmigung bedarf, jedes ausführende Organ von der Regierung angeſtellt werden muß, und jede wirkliche Ausführung nur durch dieſe Organe vollzogen werden kann. Dieſes iſt das Princip der *Centraliſation*, deſſen letztes Ziel ſtets die Herabſetzung der Landſchaften zu bloß *berathenden* Körpern iſt. Iſt das einmal erreicht, ſo iſt es wieder von geringer Wichtigkeit, ob die Wahl der Landſchaft wie in Frankreich auf dem Princip der Gleichheit, oder wie in Deutſchland, namentlich in Preußen, auf dem ſtändiſchen Rechte beruht; die Centraliſation bezieht ſich ſtets auf die vollziehende Gewalt, und bildet damit den Uebergang entweder zur Unfreiheit des Ganzen, oder zur Auflöſung deſſelben in ſeine Theile.

Wo dagegen die Staatenbildung langſam und hiſtoriſch vor ſich

geht, da existirt dieser Gegensatz zwischen Regierung und Landschaft nicht. Die Anerkennung der Selbstverwaltung von Seiten der ersteren äußert sich hier darin, daß man die Rechte der Landschaft an sich nicht bezweifelt, sondern nur die Frage stellt, *wie weit* das Recht derselben auf die vollziehende Gewalt in Verordnung und Vollzug gehen kann, ohne einerseits dem Bestehen des Ganzen, andererseits der Tüchtigkeit und dem Werthe der Verwaltung selbst zu schaden. Und da entsteht daher die allerdings praktische Frage, nicht ob die Landschaft ein guter Selbstverwaltungs-, sondern wie weit sie überhaupt ein *guter Verwaltungskörper* sei. Die Beantwortung dieser Frage aber hängt nun wieder von den thatsächlichen Verhältnissen ab. Sie erscheint in zwei Punkten. *Zuerst* gibt es gewisse Aufgaben, welche auch für die große Gemeinde zu allgemein sind; diese bilden daher, insofern sie doch wieder nicht dem ganzen Reiche angehören, Gegenstände der Landschaft. Dahin *sollten* gehören die *Landesstatistik*; dahin gehören wirklich gewisse Anstalten, wie Irrenhäuser, gewisse Bildungsinstitute, die Unterstützung von Gesellschaften und Vereinen, die sich mit den speciellen Produktionselementen der Landschaft beschäftigen und anderes. Diese werden stets und naturgemäß der Landschaft angehören. Der *zweite* Punkt dagegen ist wichtiger. Derselbe bezieht sich zunächst auf die Frage, *wie weit* das Recht auf *Verordnung* durch die Landschaft gehen soll. Und hier nun können wir nicht umhin, den Standpunkt aufzustellen, den wir für die Zukunft als den maßgebenden ansehen müssen.

3) Wenn überhaupt die Landschaft ein Organ der freien Verwaltung sein, und dabei zugleich das Land und den Stamm umfassen soll, so muß sie zugleich das allgemeine *Verordnungsrecht* für das ganze Land in so weit haben, als dieß mit der Einheit der Gesetzgebung vereinbar ist. Die Gränze dafür läßt sich aber nicht objektiv und im Allgemeinen bestimmen; man wird vielmehr dafür einen speciellen und principiell durchgreifenden Grundsatz aufstellen müssen. Diesen nun finden wir darin, daß die *Landschaft die Vollzugsverordnung für die Gesetze haben soll, so weit die Gesetzgebung ihr den Vollzug von Fall zu Fall zusichert*. Es ist falsch und praktisch auf die Dauer undurchführbar, eine gesetzliche objektive Competenz der Landtage zu Vollzugsverordnungen nach den Gegenständen aufzustellen; wie unbestimmt das wird, zeigen namentlich die, gewiß im freisinnigsten Geiste aufgefaßten Landesgesetze Oesterreichs. Keine Gesetzgebung, welche einen solchen Versuch macht, wird jemals dahin gelangen, hier vermöge der Bestimmung einer festen Gränze zu einem streitlosen Resultate zu gelangen; gerade hier aber ist ein Streit aus mehr als Einem Gesichtspunkt nicht wünschenswerth. Es sollte viel-

mehr Princip der Gesetzgebung werden, daß die letztere bei jedem einzelnen Akte sich vergegenwärtige, wer am besten das Gesetz vollziehen kann, die Regierung oder die Selbstverwaltung, und darnach die Vollzugsklausel formuliren. Dieß nun muß Gegenstand eingehender Erwägung werden, und wir behalten uns vor, darauf zurückzukommen. Steht das nun fest, so ergibt sich als zweiter Grundsatz, daß die Regierung trotz dieses Rechts das Recht der Nothverordnung haben muß, mit welchem sie auch in das anerkannte Recht der Landschaft wie in das jedes Staatsbürgers eingreift, jedoch gegen Uebernahme der Verantwortlichkeit, der sie sich nicht entziehen kann. Geht man nun von diesem Standpunkt aus, so ergibt sich ein Weiteres, was von nicht geringer Bedeutung ist. Soll nämlich die Landschaft für gewisse Gesetze, wie z. B. für Schulgesetze, Wegegesetze, Hypothekargesetze u. a. m. die Vollziehung haben, so kann sie natürlich das wieder nicht selbst vollziehen, sondern die Exekutivorgane der Landschaft sind in der That die Gemeinden. Es folgt daraus erstlich, daß die Gemeinden eine Organisation haben müssen, durch welche sie zur Vollziehung der Landtagsbeschlüsse, die wieder in Vollziehung der Gesetze entstehen, fähig sind. Sind sie es nicht, so wird die Landschaft wieder ihr Recht bloß dem Namen nach besitzen, und die wirkliche Vollziehung am Ende doch durch die Organe der Regierung geschehen müssen. Ist das aber der Fall, so spaltet sich die Verantwortlichkeit, und der eigentliche Zweck ist verfehlt. Hier ist daher der Punkt, wo die Darstellung und das wahre Verständniß des Gemeindewesens an das der Landschaft sich anschließt, und den wir unten wieder aufzunehmen haben werden. Es folgt aber auch zweitens, daß aus demselben Grunde die Gemeinden den Landtagen untergeordnet sein müssen, so zwar, daß die Landtage in demjenigen, worin sie die Vollziehung vom Gesetze empfangen haben, die Rechte der Oberaufsicht gegenüber den Gemeinden besitzen. Denn so wie man den obigen Grundsatz anerkennt, so folgt, daß die Gewalt der Gemeinden gegenüber derjenigen der Landschaft in dem Verhältniß steht, wie die Verfügungsgewalt zur Verordnungsgewalt. Es folgt weiter, daß auf diese Weise sich das Beschwerderecht der Selbstverwaltung fast von selbst organisirt. Und erst damit erscheint die Landschaft im Besondern und die Selbstverwaltung im Allgemeinen nach denselben Grundsätzen organisirt, welche das verfassungsmäßige Regierungsrecht beherrschen. Das aber ist ohne Zweifel das wahre Ziel der Entwicklung der freien Verwaltung.

Faßt man nun diese verschiedenen Punkte zusammen, so wird es wohl klar, weßhalb gerade die Gestalt der Landschaft eine so unklare, nicht etwa bloß in der Literatur, sondern auch in Gesetzgebung und

Geſchichte iſt. Denn in ihr laufen alle Elemente beſtimmt zuſammen, welche im Leben der Verwaltung lebendig ſind und einwirken: Land, Stamm, hiſtoriſche Rechte, Sonderintereſſen und freie Verwaltung. Im Allgemeinen muß man daher ſagen, daß die Landſchaft derjenige Theil der Selbſtverwaltung, ja des ganzen Staatslebens iſt, über den Theorie und Praxis am wenigſten einig ſind. Liegt das nun einerſeits im Weſen der Landſchaft, ſo liegt es andererſeits eben ſo ſehr im Weſen der Gemeinde; und wenn es uns gelänge, den Satz hier feſtzuſtellen, daß niemand annehmen darf, er ſei ſich über die Landſchaft einig, ſo lange er nicht über Weſen und Recht der Gemeinde abgeſchloſſen, ſo würden wir glauben, etwas erreicht zu haben.

Natürlich gibt es daher denn nun auch demgemäß keine feſte poſitive Geſtalt des Landſchaftsweſens in Europa. Hier iſt noch alles im Werden und Unfertigen. Es wird noch einer langen Geſchichte bedürfen, bis man hier etwas Definitives gewinnt. Indeſſen möge es uns doch verſtattet ſein, wenigſtens in allgemeinen Zügen das Bild zu zeigen, das in dieſer Beziehung Europa darbietet. Wir werden auf dieſer Grundlage dann die Hauptſtaaten genauer charakteriſiren.

Wir werden in Europa nämlich zwei große Gruppen von Staaten in Beziehung auf die Landſchaften unterſcheiden; ſolche welche keine Landſchaften beſitzen, und ſolche in denen die Landſchaft noch in verſchiedenen Formen erhalten iſt.

Die Landſchaft iſt verſchwunden in England, weil hier die Baſis der freien Verwaltung in dem Parlament gegeben iſt. An ihre Stelle iſt die Verwaltungsgemeinde getreten, die ſich allerdings in der County der Landſchaft nähert, aber dennoch als etwas weſentlich anderes erſcheint. In ganz anderer Weiſe iſt ſie verſchwunden in den rein romaniſchen Staaten Frankreich und Italien. Hier iſt gleichfalls die Volksvertretung der Träger der freien Verwaltung, und daher in dem Syſteme derſelben der Grundſatz der freien Verwaltung gewahrt; allein die Regierung iſt hier eine ſo gewaltige Macht, daß ſie das Princip der Verwaltungsgemeinde nicht anerkennt, ſondern an ihre Stelle amtliche Regierungsbezirke ſtellt, denen nur das Syſtem der Räthe beigegeben iſt, die ihrem Weſen nach keine Exekutive haben. Das iſt das Syſtem der Departements, welche ihrem Charakter nach adminiſtrative Inſtitute ſind, in denen die Selbſtverwaltung nur eine ſehr untergeordnete Rolle ſpielt. Endlich iſt ſie verſchwunden in Rußland, wo überhaupt die Selbſtverwaltung grundſätzlich der centralen Regierungsgewalt unterworfen iſt. Die Stellung Polens erklärt ſich nunmehr leicht aus den eben dargelegten Grundſätzen; doch haben ſich in dem mächtigen Reich die Anfänge der Landſchaftsbildung wieder in den

Oſtſeeländern Bahn gebrochen, während das eigentliche Rußland in neueſter Zeit das franzöſiſche Departementsſyſtem in den Gouvernements-Landesverſammlungen bei ſich einzuführen beginnt. Es iſt kein Zweifel, daß hier noch alles im Werden iſt. Raum genug iſt für das Nebeneinanderbeſtehen beider Syſteme, nur muß man für dieſe Entwicklung nicht den Maßſtab einzelner Jahre anlegen wollen; die gewaltigen leeren Entfernungen fordern Menſchenalter, wo andere Länder mit Decennien rechnen. Schweden, Norwegen und Dänemark, alle mit freien Verfaſſungen begabt, haben endlich gleichfalls das Syſtem der landſchaftlichen Körper theils nie gehabt, wie die beiden erſteren, theils beſeitigt wie Dänemark in ſeinen Provinzialſtänden; ihre unter verſchiedenen Namen vorkommenden Amtmannſchaften ſind in der That nur größere Verwaltungsgemeinden, die jedoch wieder dem Departementsſyſtem Frankreichs ſich ſtark nähern, indem die Exekutive in der Hand des Beamteten (des Amtmanns) liegt.

Das zweite große Syſtem iſt das der landſchaftlichen Staaten. Die Hauptvertreter deſſelben bilden Deutſchland und Spanien. Wir werden unten die Verhältniſſe Deutſchlands beſonders betrachten müſſen; Spanien ſelbſt iſt ſo ſehr in der Umgeſtaltung begriffen, daß man kaum berechtigt iſt, hier augenblickliche Ordnung als etwas Dauerndes anzuſehen. An beide ſchließen ſich dann Holland und Belgien. Gemeinſchaftlich iſt dieſer beiden Staaten der Grundſatz, daß die Landſchaft eine wirkliche vollziehende Gewalt hat; jedoch hat das franzöſiſche Princip ſoweit durchgegriffen, daß der königliche Commiſſär noch immer als Spitze derſelben betrachtet wird, den Vorſitz führt, und wenigſtens das Haupt der Exekutive bildet.

Das ſind nun die allgemeinen Verhältniſſe. Es würde eine ſehr eingehende Bearbeitung erfordern, wollte man hier alle dieſe Staaten von dem obigen Geſichtspunkte aus behandeln. Wir glauben dieſer Aufgabe zu genügen, indem wir bloß England, Frankreich und Deutſchland ſpeciell als Hauptbeiſpiele hervorheben.

3) England.

Das Colonialſyſtem als außereuropäiſche Landſchaftsordnung. Die Reſte der Landſchaftsverwaltung in den Countys. Die alte County und der Sheriff. Die neue County und die Quaterly sessions.

Will man den Begriff und das Recht der Landſchaft auf England anwenden, ſo muß man wohl unterſcheiden zwiſchen England und Großbritannien.

Großbritannien unterſcheidet ſich von England nicht ſo ſehr dadurch, daß es größer iſt als dieſes; ſondern Großbritannien iſt eine

Einheit von Ländern, England iſt Ein Land. Die Länder Großbritanniens, England, Schottland und Irland ſind weſentlich deßhalb ſo verſchieden, weil ſie eine höchſt verſchiedene geographiſche und zum Theil auch nationale Geſtalt haben. Die Geſchichte Englands iſt daher weſentlich zu unterſcheiden von der Geſchichte Großbritanniens. England, Schottland und Irland haben daher jedes ſeine Geſchichte für ſich; die Geſchichte Großbritanniens iſt der Proceß, der dieſe drei großen Länder in Eins zuſammenfaßt. Die ſelbſtändige Geſchichte jener drei Gebiete beruht nun auf ihren drei ſelbſtändigen Vertretungen, die bekanntlich Jahrtauſende hindurch gar nichts mit einander zu thun haben. Die Geſchichte Großbritanniens vollzieht ſich in den Akten, durch welche dieſe Vertretungen in dem engliſchen Parlament verſchmolzen werden. Das ſchottiſche und das iriſche Parlament ſind daher dem engliſchen Parlament gegenüber wahre Landſchaften. Und man muß deßhalb ſagen, daß die Union die Aufhebung dieſer Landſchaften in die Einheit des engliſchen Parlaments bildet. Großbritannien kennt daher keine Landſchaften mehr im ſtrengen Sinne des Wortes; es iſt in der That vorhanden im engliſchen Parlament.

Die Grundlage dieſer Geſchichte iſt nun aber allerdings nicht bloß eine abſtrakte Vereinigung; ſondern man muß feſthalten, daß ſie zunächſt von England ausgeht, und daß daher bei dieſer Vereinigung der Charakter und die Geſtalt der eigentlich engliſchen Selbſtverwaltung zur Grundlage der Rechtsbildung in ganz Großbritannien geworden iſt. Es wird daher allerdings nothwendig, dieſe Selbſtverwaltung vom Standpunkte der Landſchaft und des landſchaftlichen Rechts zu betrachten.

Dabei nun muß man Eins nicht überſehen, obwohl es gewöhnlich geſchieht. Englands rechtliches Lebensprincip iſt keineswegs der landſchaftlichen Selbſtändigkeit feindlich, obgleich es die Landſchaften faktiſch bei ſich vernichtet hat. Sondern dieſe Vernichtung beruht in der That nur auf der großen Funktion des Parlaments, das wie wir bereits geſehen haben, der eigentliche Selbſtverwaltungskörper Großbritanniens iſt. Wo daher das Parlament mit ſeiner Funktion nicht ausreicht, da hat England das Princip der Selbſtverwaltung in der Form der Landſchaft wieder hergeſtellt. Dieß erſtere nun war und iſt der Fall in der Colonie Englands. Es iſt überflüſſig zu erklären, weßhalb phyſiſch die Colonien Englands die Theilnahme an dem Parlamente nicht zulaſſen, und weßhalb der Einheit der Verwaltung des Reiches wieder mit dem bloßen Gemeindeſyſtem in der Colonie des Reiches nicht genügt werden kann. England hat daher von jeher ſeine Colonien als ſelbſtändige Landſchaften betrachtet und behandelt. Das Colonialſyſtem Englands iſt in Beziehung auf

Verfassung und Verwaltung das großartigste und freieste Landschaftssystem der Geschichte, und England geht mit raschem Schritte der Zeit entgegen, wo aus diesem System von Landschaften, welches durch Canada, das Cap, Ostindien und Australien gebildet ist, ein Bundesstaat werden wird. Das großartigste Moment aber in dieser, bisher in der Geschichte der Welt einzigen Gestaltung ist, daß der Zusammenhang dieser mächtigen Körper zwar formell auf der Souveränetät der Namen, in Wahrheit aber auf dem Interesse der Colonien beruht, so daß die Gränze der rechtlichen und faktischen Selbständigkeit dieser außereuropäischen Landschaften Großbritanniens in der That nicht so sehr in eine, von der Gewalt der centralen Macht aufgestellten Rechtsordnung, als vielmehr in dem von jenen Theilen selbst gefühlten Bedürfniß des Zusammenhangs mit dem Ganzen beruht. Ohne diesen Gesichtspunkt sind daher die öffentlich rechtlichen Zustände der Colonialpolitik Englands nicht richtig zu verstehen.

Kehrt man nun aber zu dem eigentlichen Großbritannien zurück, so ist es kein Zweifel, daß die Rechtsbildung des eigentlichen Englands das entscheidende Element für die Rechtsbildung des Ganzen gewesen ist und bleiben wird. Das gilt für alle Theile des Rechts, und so auch für die Landschaftsfrage. In Beziehung auf die Landschaft aber treten hier alle Momente ein, welche wir eben aufgestellt haben. England beginnt allerdings mit der Landschaftsbildung wie jedes andere Land; die alten eigentlichen Landschaften sind die angelsächsischen Königreiche. Allein die geographische Gleichartigkeit seiner Landesbildung machen die Landschaft physisch, die Entwicklung seiner freien parlamentarischen Verfassung machen dieselbe politisch unhaltbar, und so entsteht ein Zustand, in welchem die eigentliche Landschaft verschwindet und sich nur noch ein letzter Rest derselben in den Countys erhält, welche ihrerseits vorzugsweise als große Verwaltungsgemeinden der Rechtspflege betrachtet werden müssen, während das eigentlich landschaftliche Element fast ganz in den Hintergrund gedrängt ist und nur noch in ganz einzelnen Punkten zur Geltung gelangt.

Daher ist es denn sehr erklärlich, wie es gekommen ist, daß die bedeutendsten Arbeiten über England, namentlich auch Gneist, die ganze Selbstverwaltung nur in dem Selfgovernment der Gemeinden erkennen; allerdings ohne sich darüber auszusprechen, ob die County dem amtlichen oder dem freien Organismus der Verwaltung angehöre. Es mag daher gestattet sein, dieß Verhältniß kurz zu charakterisiren.

England ist mit wenigen Ausnahmen ein gleichmäßig ebenes Land. Jeder seiner Theile ist auf allen Punkten zugänglich. Die Flüsse im Innern, das Meer an der Küste verbinden alle Gebiete desselben. Es

hat daher keine Länder. Aus demſelben Grunde hat auch jeder ſiegreiche Stoß, der es von außen her getroffen, ſtets das ganze Land gleichmäßig unterworfen. Die Stammesverſchiedenheit iſt für den bei weitem größten und wichtigſten Theil, das eigentliche England, niemals dauernd geweſend, und hat ſich daher auch in den kleinern Theilen, ſelbſt in Wales, nicht zu einer ſelbſtändigen Geſellſchaftsordnung entwickeln, und deßhalb ſich namentlich in den herrſchenden Klaſſen nicht erhalten können. England erſcheint uns daher, in tiefer Verſchiedenheit von allen Staaten des Continents, als ein Ganzes, vom Anfange ſeiner Geſchichte bis auf den heutigen Tag. Und das, für andere Dinge entſcheidend, iſt es nicht weniger für die Geſtaltung der Selbſtverwaltung im Allgemeinen, ſo wie der Landſchaft insbeſondere geworden.

Denn während auf dieſe Weiſe England niemals zu einer örtlichen Abgeſchloſſenheit ſeiner Theile für die Aufgaben der Verwaltung gelangt, hat es auch nie das Bedürfniß gehabt, ſich auf ein hiſtoriſches Recht ſeiner Selbſtverwaltung zu berufen, um dieſelbe gegenüber einer gewaltthätigen Regierung zu vertheidigen. Das Parlament ſelbſt war eben das einheitliche Organ der Selbſtverwaltung; in ihm und durch daſſelbe allein geht daher auch der Kampf mit der königlichen Alleinherrſchaft vor ſich. Für das eigentlich örtliche Element aber genügte die Gemeindeverfaſſung als Form der Selbſtverwaltung. Und ſo entſteht mit Recht die Frage, ob und wie weit es zwiſchen Parlament und Gemeinde noch eine, der Landſchaft ſich annähernde Geſtalt der Selbſtverwaltung geben könne.

Die Antwort auf dieſe Frage beruht nun zunächſt auf dem Weſen der Verordnungsgewalt in England, wie wir ſie früher dargeſtellt. Da das Parlament die Verordnungsgewalt beſitzt, ſo iſt jede Verordnung zugleich Geſetz. Natürlich kann daher die Selbſtverwaltung überhaupt keine Verordnung erlaſſen, ohne dem Geſetze gegenüber verantwortlich zu ſein. Andererſeits iſt der engliſche Selbſtverwaltungskörper zugleich das Organ der örtlichen vollziehenden Gewalt. Er iſt daher verpflichtet, die Statutes örtlich auszuführen, und jeder Einzelne hat ein Privatrecht darauf, daß er es thue. Daneben hat allerdings auch die Regierung als ſolche die Pflicht, die Beachtung ihrer Statutes zu fordern. Das Mittel dafür iſt die Klage. Die Klage aber wird vor dem Gerichte angebracht; die Vollziehung der Geſetze und Verordnungen erſcheint daher als die Exekutive des Urtheilsſpruches der Gerichte. Von einer ſelbſtändigen, landſchaftlichen Rechtsbildung kann daher dieſem Syſtem gegenüber eigentlich eben ſo wenig die Rede ſein, als vermöge der Natur der Landesconfiguration von ſelbſtändigen Intereſſen der Länder. Sollte daher über den Gemeinden noch eine

landschaftliche Selbstverwaltung stattfinden, so konnte sie nur auf Einem Punkte eintreten. Das war aber die Rechtsverwaltung. Und in der That flüchtet sich daher, um so zu sagen, die landschaftliche Selbstverwaltung Englands in die Gestalt, welche man als die landschaftliche Gerichtsbildung und Rechtspflege Englands bezeichnen kann, die County in ihre alte und neue Organisation.

Wir glauben hier nicht genauer auf diesen eigenthümlichen Organismus eingehen zu sollen, um so weniger als das positive Material in großem Reichthum bei Gneist vorliegt. Es möge daher genügen, hier im Allgemeinen den Charakter seiner Entwicklung festzustellen.

Das erste, was bei dieser Beurtheilung zum Grunde gelegt werden muß, ist die Unterscheidung der beiden großen Perioden, in denen jene Entwicklung verläuft, oder die beiden großen Perioden der Grafschaftsgeschichte in England. Die Grundlage des Unterschieds liegt aber nicht in der Grafschaft, sondern wesentlich theils in der Gemeinde, theils in der Stellung des Parlaments. In der ersten Periode hat die Gemeinde noch keine gehörige Bedeutung, und das Parlament beschäftigt sich noch wenig mit der innern Verwaltung. In dieser Zeit muß daher ein Organ geschaffen werden, welches einerseits diejenigen Verwaltungsaufgaben, welche von der einzelnen Gemeinde nicht erfüllt werden können, durch einen größeren Körper übernimmt, und zwar theils als innere Verwaltung, theils als Rechtspflege. Dieser Körper ist die alte County; ihre Verwaltung beruht auf den Grafschaftssteuern, ihre Rechtspflege auf dem Grafschaftsgericht, der County Court; ihr vollziehendes Organ ist der Sheriff der ältern Epoche, der daher an der Spitze der Vollzugsgewalt, speciell der Steuerverwaltung, der Rechtspflege, der öffentlichen Sicherheit und selbst der Heeresverfassung steht. Die zweite Epoche beginnt mit der größeren Thätigkeit des Parlaments und mit dem Auftreten des Gemeindesystems in England. Man kann als den Wendepunkt die Entstehung der Armenpflege und die sich daran schließende systematische Selbstbesteuerung der Gemeinden in England betrachten. Die County und mit ihr ihr Vollzugsorgan, der Sheriff, verlieren dadurch ihre ganze Stellung; nur Einen Punkt behielten sie von derselben noch. Das ist die Competenz als Gericht, an das sich einige untergeordnete Rechte anschließen. Die alte County geht daher dem Wesen nach unter, und erscheint nur noch als ein formaler Körper für alle übrigen Theile der Selbstverwaltung; nur auf Einem Punkte erkennen wir ihre eigentliche Bedeutung; das ist die Rechtspflege. Die County ist das Landesgericht der Selbstverwaltung geworden, und darauf beruht ihre gegenwärtige Funktion, deren allmählige Beschränkung Gneist in specieller Beziehung auf den alten Sheriff der alten und neuen

Ordnung vortrefflich charakteriſirt hat. Der alte Sheriff hat ſeine ordentliche Strafgerichtsbarkeit durch die Magna Charta, ſeine Civilgerichtsbarkeit durch die Entfaltung der Reichsgerichte, ſeine Militärgewalten durch die Lordlieutenants, ſeine Polizeigewalt durch die Friedensrichter verloren (Gneiſt II. 25). An ſeine Stelle für die innere Verwaltung iſt demnach der Justice of the Peace getreten, der *ohne* Beirath einer Vertretung die Verordnungsgewalt für die örtlichen Intereſſen der Sicherheit beſitzt. Ihm gegenüber beſtehen die Corporationen aller Art, welche die eigentlichen Körper der Selbſtverwaltung ſind. Die Sicherung der Rechte der letzteren beſteht daher in der rechtlichen Gränze der Gewalt des Friedensrichters; und das Organ, welches dieſe Gränze ſetzt und vertritt, iſt die neue Form der Countys und die Quarterly sessions der Friedensrichter. In dieſem beſteht daher jetzt der Reſt der alten Landſchaftsordnung der Countys, die wir nunmehr kurz charakteriſiren.

Die Aufgabe der County als Landesgericht iſt eine doppelte. „Die heutige Grafſchaft iſt ein aus zwei Syſtemen zuſammengeſetztes Communalweſen, in welchem die incorporirten Städte eine zuſammengeſetzte Bildung von Kreispolizei- und Ortsgemeindeverfaſſung (ſ. unten) darſtellen.“

Die County iſt nämlich *zuerſt* der Selbſtverwaltungskörper des *Landesrechts*, und zwar nach dem Untergang der alten County Court (des hiſtoriſchen Landesgerichts) und der Bedeutung des Sheriffs (Gneiſt Cap. III.) für das bürgerliche Recht in den Quarterly sessions der Friedensrichter, welche wieder eine original jurisdiction (Landesgericht als erſte Inſtanz) und eine appellate jurisdiction (Landesgericht als zweite Inſtanz) enthält. Die Petty und die Special sessions der Friedensrichter gehören ſchon dem Gemeindeſyſtem an. Für das Strafrecht treten die Grundſätze der Geſchworenenverfaſſung ein, die ſowohl für die Aſſiſen als für die Quarter sessions gelten, und für welche die alte County die Grundlage bildet. (Gneiſt Cap. V.)

Die County iſt aber *zweitens* der Selbſtverwaltungskörper des *Verwaltungsrechts* in zweiter Inſtanz. Das heißt, da die Verwaltungsakte der Behörde — der Friedensrichter — nur Vollziehungen des geltenden Rechts ſind, ſo kann die Verwirklichung des Verwaltungsrechts überhaupt nur in dem Wege eines Rekurſes geſchehen, und das Organ, welches über dieſe Akte bei ſolchen Verwaltungsklagen entſcheidet, iſt dann eben die County. Nur muß man dabei eben den Satz feſthalten, daß es ſich im Verwaltungsrecht jedesmal nur um das Klagrecht handelt, welches in England das Recht und die Thätigkeit der oberaufſehenden Behörde vertritt. Die Unterſcheidung zwiſchen bürger-

lichem und Verwaltungsrecht, und mithin die zwiſchen jenen beiden Funktionen exiſtirt formell nicht, ſondern muß in der Sache ſelbſt geſucht werden.

Die landesgerichtliche Aufgabe der engliſchen Landſchaft, der County gegenüber dem Syſteme der Gemeinde, iſt nun bei weitem überwiegend. Dennoch hat dieſelbe auch einen Theil der wirklichen Verwaltung, und hier iſt es, wo ſie ſich den continentalen und namentlich den deutſchen Landſtänden in ihrer Thätigkeit nähert, wenn auch das ſociale Element ganz verſchwunden iſt. Es iſt bei der engliſchen County ſogar dieſelbe Unbeſtimmtheit der Gränze für die Punkte vorhanden, in denen ſie noch eigentliche Verwaltungsrechte ausübt. Sie ſind hier wie dort im Grunde Reſte des frühern Rechts, und ſchließen ſich zum Theil an den Beſitz des Landeseigenthums an. Wir müſſen, um nicht in reine Wiederholungen zu verfallen, für alles Einzelne auf Gneiſt II, §. 60. verweiſen und führen nur die Hauptkategorien an, unter welchen das Recht der Verwaltung der County, ſo weit es erhalten iſt, aufzufaſſen iſt.

Das Organ der County zunächſt beſteht in der Verſammlung der Friedensrichter, den Quarter sessions, und das iſt der Grund, weßhalb man allerdings formell die County in das Communalſyſtem mit Gneiſt hineinrechnen kann, obwohl ſie in Urſprung und Bedeutung ein ſelbſtändiges Glied der Selbſtverwaltung iſt. Das urſprüngliche Organ war der Sheriff und der Coroner. Jetzt beſitzt die Quarter session ihren Kreisſekretär, den Clerk of the Rules, ihren County Treasurer nebſt einer Anzahl untergeordneter Landſchaftsbeamten für die Landſchaftsfinanzen, und einige eigentliche Verwaltungsbeamten, namentlich die Inſpektoren für Wege, Irrenhäuſer u. ſ. w.

Das Recht der Quarterly sessions und der County geht zunächſt dahin, eigene Verordnungen zu erlaſſen, die urſprünglich der ganzen Thätigkeit der County gehörten, ſpäter aber zum Theil in das Syſtem der Gemeinden gefallen, und damit den Special sessions überwieſen ſind. In dieſem Sinne nennt Gneiſt ſie „die ordentliche Kreispolizeibehörde in allen Angelegenheiten der Strafjuſtiz und Polizei.“ Sie haben endlich ſogar ganz beſtimmte wirkliche Verwaltungsaufgaben, und dieſe ſind denen der deutſchen Landtage ſehr analog. Sie haben die Verwaltung des Landſchaftsvermögens, der County stocks, deren Handhabung dem Clerk of the peace übertragen iſt; ſie haben namentlich einen weſentlichen Theil des Wege- und Brückenweſens, ſo weit ſie auf der County rate beruhen, die ganze Verwaltung des Gefängnißweſens, ſo wie der Irrenhäuſer, und eine Mitwirkung bei den Inſtitutionen des Hülfsweſens, der Sparkaſſen und Altersklaſſen und ähnlicher Anſtalten. Endlich greift die Landſchaft durch ihre Quarter

sessions ein in die Thätigkeit des ganzen Systems der Gemeinden; nur ist hier die Trennung eigentlich auf kein Princip zurückzuführen, sondern hat sich historisch gebildet, und auch das Steuersystem zeigt uns dasselbe Verhältniß zwischen County rate, poor rate u. s. w. Gneist hat die einzelnen Punkte in §. 60 genauer bezeichnet. Es scheint nicht als ob hier wesentliche Veränderungen wahrscheinlich wären, auch dann nicht, wenn die amtliche Seite des Systems der Gemeinden sich noch viel mehr ausbilden sollte. Nur läßt sich keine rechte sociale Selbständigkeit der County auffinden, die den Landschaften in Deutschland entspräche, wenn es gleich kein Zweifel scheint, daß die County der Hauptkörper der angelsächsischen Selbstverwaltung ist, während der Friedensrichter der normannisch-staatlichen Formation angehört. Die wahre Bedeutung der englischen Selbstverwaltung liegt daher auch hier in dem System der Gemeinden, an deren Spitze der Friedensrichter steht, und zu denen wir unten gelangen.

Ganz anders, und kaum noch eine Landschaft zu nennen, ist das, was in Frankreich dieselbe seit der Revolution vertritt.

4) Frankreich.

Die alte Landschaft. Das Princip und die Grundlagen des Departementalsystems des neuen Staats.

In der gewöhnlichen Auffassung Frankreichs und seiner Rechtszustände wird man nicht selten dem Begriff und Recht der Landschaft begegnen. Und allerdings paßt für die heutige Ordnung der Dinge der Begriff der Landschaft nicht mehr auf den Hauptstaat der romanischen Staatenbildung. Wohl aber ist es vom größten Interesse, gerade in Frankreich das Entstehen und die Bedeutung desjenigen zu betrachten, was wir als das Analogon der eigentlichen Landschaft betrachten müssen, um so mehr, als der Regel nach die Darstellungen sich streng darauf beschränken, nur eben diese gegenwärtige Gestalt, das Departement, zu behandeln; dennoch ist gerade der Zusammenhang zwischen den früheren und gegenwärtigen Zuständen das Lehrreiche für die Geschichte der Landschaft in Europa.

Man wird nun natürlich zwischen der Zeit vor der Revolution und den Ergebnissen der letzteren scheiden.

Frankreich ist, wie jeder andere Staat, aus der Landschaftsbildung hervorgegangen. Das Königthum der Capetinger selbst war eigentlich nur eine landschaftliche Souveränetät über die alte Isle de France. Wie sich dasselbe organisch zu seiner späteren Machtstellung langsam entwickelt hat, haben wir in unserer französischen Rechtsgeschichte

dargeſtellt. So mächtig aber auch das Königthum war, ſo hat es doch nie die alten Landſchaften vernichtet, und gerade weil das Königthum durch die Principien der abſoluten Monarchie und zum Theil durch Eroberung die einzelnen Landſchaften ſich unterwarf, geſchah hier, was immer geſchieht: die Landſchaften vertheidigten ihr hiſtoriſches Recht mit um ſo größerer Hartnäckigkeit, als dieſes Recht die einzige Zuflucht der Freiheit gegenüber der Willkür der königlichen Regierung war. So bietet Frankreich vor der Revolution auf allen Punkten das Bild eines landſchaftlichen Staats; und dieſe franzöſiſchen Landſchaften hatten bei aller Verſchiedenheit, die ſonſt für ſie obwalten mochte, gewiſſe große Grundzüge des Rechts gemein, die uns eine feſte, auf hiſtoriſcher Baſis entwickelte landſtändiſche Rechtsordnung zeigen. Dieſe Grundzüge beſtanden zuerſt in dem Recht der Landſtände, der Landesvertretung auf Grundlage der Geſchlechter- und Ständeordnung; das ſind die États, ganz den deutſchen „Ständen" gleichartig. Dieſe États hatten ihre eigene Organiſation, eigene Beamtete, eigene Verwaltungsaufgaben; ſie hatten das Recht der Beſteuerung, und wurden in ihren Organen von König und Regierung unzweifelhaft anerkannt. Sie hatten ferner jede für ſich ein eigenes Rechtsleben ausgebildet, und aus dieſem ging mit dem 15. und 16. Jahrhundert das erſte große Syſtem der durch die Regierung geſammelten, anerkannten und als geltendes Recht publicirten Landesrechte Europa's hervor, die Coutumes, die wieder die Quelle der hiſtoriſchen — oder vielmehr des Geſchlechter- und ſtändiſchen bürgerlichen Rechts waren, das unſerem ſogenannten deutſchen Privatrecht entſpricht. Dieſer Bildung des Landesrechts entſprechend hatten ſie auch ihre höchſten Landesgerichte, die Parlements, die von einander und von der königlichen Regierung ganz unabhängig waren, denen die Verordnungsgewalt in der Rechtspflege zuſtand, und die ſelbſt im Verwaltungsrecht den Grundſatz feſthielten, den unter den heftigſten Kämpfen das Königthum anzuerkennen gezwungen ward, daß eine königliche Verordnung nur dann Gültigkeit für die Gerichte des Landes habe, wenn das Parlament dieſelbe zum Zeichen ſeiner Anerkennung in ſeine Bücher eingetragen — enregistré — hatte. So ſtand das Syſtem der franzöſiſchen Landſchaften als ein großes und ausgebildetes Ganze neben dem Königthum und ſeiner centralen Gewalt. Die Landſchaften waren daher bei der faſt unbedingten Abhängigkeit der übrigen Lebensverhältniſſe des Staats vom Centrum des letzteren der Sitz der Selbſtändigkeit; in ihnen ſtellte ſich das hiſtoriſche Recht dem königlichen entgegen; an ſie wagte ſich das ſonſt allmächtige Königthum nicht; durch ſie lebte die Vorſtellung der ſtaatsbürgerlichen Selbſtändigkeit fort, die ſich in dem Rechte der Parlamente, einer

königlichen Verordnung die Gültigkeit der Gesetze durch Eintragung in die Parlamentsbücher zu verleihen, oft dem königlichen Willen gegenüber sehr bestimmt äußerte; sie waren im Ganzen der Ausdruck des germanischen Princips im französischen Staatsleben, das erst die Revolution dem romanischen einer centralen Despotie geopfert hat. So haben die Landschaften selbst unter Ludwig XIV. und XV. bestanden, und noch unter Ludwig XVI. kurz vor der Revolution einen Kampf mit dem Königthum gekämpft, in dem sie zuletzt Sieger blieben. Das war die Zeit Meaupou's und der Verbannung des Pariser Parlaments nach Orleans. In diesem Sinne forderte auch Necker, und in Deutschland Benzenberg (Preußens Geldhaushalt S. 51) solche landschaftliche oder kreisähnliche Selbstverwaltungskörper; und in der That muß die vorurtheilsfreie Geschichte gestehen, daß diese französischen Landschaften eine hochachtbare, großer Entwicklung fähige Organisation waren.

Die französische Revolution hat nun dieselben vollständig vernichtet. Es ist der Mühe werth, sich diese Thatsache zu erklären.

Zwei Dinge waren es, durch welche dieß System der alten Landschaft zunächst in formellem Widerspruch mit der Revolution standen. Das erste war ihre, auf der Geschlechter- und Ständeordnung basirte Verfassung; das zweite war ihre historische Selbständigkeit gegenüber dem Willen der centralen Gewalt. Diese beiden Dinge mußte die Revolution ändern. Allein es kam ein Drittes hinzu. Das war die Unmöglichkeit, die großen einfachen Grundsätze der Revolution, die Principien der staatsbürgerlichen Gesellschaft durchzuführen, so lange man jenen Körpern die alten Funktionen ließ. Wir haben dieses schon früher ausgeführt. Die erste Bedingung der Umwälzung des Bestehenden erschien daher als völlige Vernichtung der örtlichen Selbständigkeit des Rechts und der Rechtsbildung überhaupt, und der Landschaften insbesondere. Es durfte kein Element der vollziehenden Gewalt in andern Händen sein, als in denen der gesetzgebenden, sollte anders das neue Recht wirklich durchgeführt werden. Es handelte sich daher hier nicht mehr um eine Reorganisation der landschaftlichen Selbstverwaltung auf Basis der neuen Rechtsgrundsätze, sondern um die gänzliche Beseitigung derselben. Und diese Beseitigung erschien nun auch im Sinne der neuen Freiheit möglich durch das, was dieselbe dem Volke anstatt seines landschaftlichen Rechtes gab. Das war die Idee und die Wirklichkeit der Volksvertretung, welche ihrerseits die Idee nicht bloß der freien Gesetzgebung , sondern auch die der freien Verwaltung verwirklichte. So sehen wir wieder hier das große Gesetz wirksam, daß die Auflösung der Landschaft sich vollzieht, so wie die freie Volksvertretung

ins Leben tritt; während ſich dieß in England beſtätigt bei einer Volksvertretung, die mit der Selbſtverwaltung gleichzeitig entſteht, erzeugt plötzlich die in Frankreich entſtehende Volksvertretung auf gleicher Grundlage das gleiche Reſultat; und derſelben Erſcheinung werden wir wieder in Deutſchland, wenn auch in anderer Form, begegnen.

Allerdings aber iſt es eben dieſes plötzliche Schaffen einer freien Vertretung, welches zwar die Landſchaft vernichtet, aber dafür auch anderſeits den Gedanken einer Selbſtverwaltung nicht untergehen läßt. Nur gelangt die plötzliche Aufhebung des hiſtoriſchen Rechts auf Selbſtändigkeit nicht zu dem Gedanken, der neuen Selbſtverwaltung, welche ſie einrichtet, auch dieſelbe Selbſtändigkeit wieder zu geben, welche ſie ſo eben den alten Landſchaften genommen hat. Es war die Einheit des Princips, welche die Verfaſſung zu ſchaffen allein fähig war; die Verwirklichung dieſer Einheit mußte durch die nicht minder einheitliche Verwaltung ins praktiſche Leben eingeführt werden. Der zweite Grundzug der franzöſiſchen Revolution, die Einheit der „ſouveränen Nation," ſchloß daher grundſätzlich die Selbſtändigkeit des Willens für einen Theil des Ganzen aus; mit der franzöſiſchen Staatsidee der Revolution war daher auch die Autonomie der neuen Selbſtverwaltungskörper unvereinbar. La souveraineté de la nation est une, indivisible. Die Folge war, daß man die neuen Selbſtverwaltungskörper als Verwaltungsgebiete auffaßte, in denen die freie Verwaltung nur noch in der Form der Berathung, alſo in der der Conſeils auftritt. So entſtand das Departement und das Departementalſyſtem; alle auf das letztere bezüglichen Geſetze, ja alle Gedanken darüber ſind von demſelben Geiſte durchdrungen; in ihm iſt eigentlich das Weſen der Selbſtverwaltung ausgeſprochen.

Schon das Dekret vom 22. December 1789 ſagt: „L'Etat est un; les départements ne sont que des sections du même tout; une administration uniforme doit les embrasser tous dans un régime commun." — Das ging ſo weit, daß das Departement im Anfang nicht einmal ein eigenes Budget hatte; die Convention centraliſirte auch die Departementalabgaben „et le principe d'unité et d'indivisibilité se formulait en cette manière par ces mots: „Un État, un budget." So ward die Freiheit der Verfaſſung in ihrer härteſten Conſequenz zur Unfreiheit der Verwaltung; und in der That iſt dieſer Standpunkt von dem franzöſiſchen Rechtsſyſteme niemals ganz überwunden; er beſteht noch gegenwärtig in ſeiner vollen Blüthe. Vielleicht in keinem Gebiete des ganzen Organismus des franzöſiſchen Staates iſt daher die Gleichförmigkeit des Rechts ſo groß als hier. Denn ſchon nach dem Untergange des Direktoriums iſt das Syſtem ein fertiges; das Geſetz vom

28. Pluv. an VIII iſt die Baſis derſelben, und die Principien derſelben ſind ſchon in dem Bericht des Staatsraths Röderer ſo klar ausgeſprochen, daß wir mit der betreffenden Stelle den ganzen Gedanken der franzöſiſchen Auffaſſung wiedergeben. Er ſagt:

„Dans l'administration locale, qu'il faut distinguer de l'administration générale, comme on distingue *les administrateurs des ministres*, on reconnait trois services distincts: 1) l'administration proprement dite; 2) les jugemens qui se rendent d'office en matière de contributions, et qui consistent dans les différentes répartitions qui se font entre les masses et les individues; 3) le jugement du contentieux dans toutes les parties de l'administration. Le projet sépare ces trois fonctions. Il remet la première à un seul magistrat dans chaque degré du pouvoir administratif, savoir: au Préfet, au Sous-Préfet, et au Maire. Il remet la seconde à des *Conseils de département*, à des Conseils d'arrondissement communaux et aux répartiteurs municipaux dont l'existence est conservée. Il remet la troisième à un *Conseil de préfecture*. Ces dispositions sont fondées sur deux principes: qu'administrer est le fait d'une seul homme, et juger le fait de plusieurs.“

Obwohl nun bei der Annahme des Geſetzes einige nicht unweſentliche Modifikationen durchgingen, ſo blieb doch das Ganze beſtehen. Das Departement hat damit ſeine eigene Selbſtändigkeit ſo gut als ganz verloren. Es hat nur noch eine Exiſtenz der organiſchen Zweckmäßigkeit, es iſt ein adminiſtrativer Begriff und bietet uns nur eine ſpecielle Anwendung der ganzen Organiſation Frankreichs. Wir können ſie ſehr kurz bezeichnen, denn klar und durchſichtig iſt, was die franzöſiſche Geſetzgebung ſeit jener Zeit geſchaffen hat.

Das Weſen jener drei Elemente iſt, daß der Préfet die vollziehende Gewalt, das Conseil de préfecture die verwaltungsgerichtliche Funktion — namentlich in Steuerſachen, und das Conseil général die Aufgabe der Intereſſenvertretung bei der Behörde, und daneben die wirthſchaftliche Verwaltung des Departementalvermögens- und Einkommens hat. Auf dieſen drei Elementen beruht das Syſtem der landſchaftlichen Verwaltung in Frankreich, wie es aus der Revolution hervorgegangen iſt.

Das Département, für ſich als ſelbſtändiges Organ betrachtet, beſteht aus drei Elementen, dem Préfet, dem Conseil de préfecture und dem Conseil général. Das Arrondissement gehört bereits dem Syſteme der Gemeinden.

Der *Préfet* iſt im Behördenſyſteme Frankreichs das eigentliche Haupt deſſelben. Seine Funktion iſt der Ausdruck der Funktionen, welche dem

Amtsweſen in Frankreich gegeben ſind, und die Stellung, welche die Räthe zu ihm einnehmen, bezeichnet daher auch die Stellung der Selbſtverwaltung überhaupt. Er beſitzt die verwaltende — die oberaufſehende — und die richterliche Gewalt. Als verwaltendes Organ hat er das Recht der Verordnung und zwar für alle drei Gebiete der Verwaltung. Als oberaufſehende Gewalt hat er die Genehmigung für die Beſchlüſſe der Gemeinden und die Controle ihrer Thätigkeit. Als richterliche Gewalt endlich iſt er die erſte Inſtanz in der Jurisdiction administrative und contentieuse. Bis 1852 war er in allen dieſen Beziehungen vornehmlich das Organ der Miniſter; das Dekret vom 27. März hat ihn von den Miniſtern etwas unabhängiger, dafür aber ihn perſönlich mächtiger und verantwortlicher gegenüber dem Staatsoberhaupt gemacht; die Decentraliſation iſt in der That nichts als eine ſchärfere Unterwerfung des Préfet unter den perſönlichen Willen des Monarchen, die weitere Ausführung des Grundſatzes, der ſchon in der Aufhebung der perſönlichen Verantwortlichkeit der Miniſter und der Uebertragung derſelben an den Kaiſer ausgedrückt iſt. Neben dem Préfet ſtehen nur zwei Rathskörper mit weſentlich verſchiedenen Aufgaben.

Das *Conseil de préfecture* war gleich anfangs als ein amtliches, als Verwaltungsgericht aufgefaßt und bildete damit den Ausdruck des ſelbſtändigen Departemental- oder Landſchaftsrechts, ſo weit ein ſolches in der Verwaltung noch beſtehen konnte (ſ. oben). Es hat dieſen Charakter nie ganz verloren; man hat 1841, 1846 und endlich wieder 1848 daran ändern wollen, ohne etwas Weſentliches zu erzielen. Auch jetzt iſt man im Grunde noch über das Geſetz vom 28. Pluvioſe an VIII nicht hinaus. Der Kern der Frage über das Conseil liegt in Frankreich nicht in dem Streben, demſelben eine neue Stellung zu geben, ſondern vielmehr in der Competenzbeſtimmung, in der jurisdiction administrative, gegenüber dem Conseil d'État. Die Frage hat, obwohl ſie für Frankreich von großer Wichtigkeit iſt, keine allgemeinere Bedeutung. Das Verhältniß aber, in welchem der Conseil de préfecture zum Préfet ſteht, beruht auf folgenden Punkten.

Jeder Präfektur iſt ein ſolches Conseil beigegeben; ſeit dem Dekret vom 28. März 1852 in vier Mitgliedern. Dieſe haben theils als Beamtete, theils aber als Räthe zu fungiren: dennoch ſind ſie, obwohl ſie vom Staatsoberhaupt ſchon gleich anfangs ernannt worden ſind (Geſetz vom 28. Pluvioſe an VIII, Art. 18), doch keine wahren Beamteten, denn ſie dürfen alle Nebengeſchäfte betreiben, die ihnen nicht ausdrücklich unterſagt ſind. Als Beamtete ſind ſie weſentlich die erſte Inſtanz der justice administrative und zwar in ſieben ziemlich beſtimmten Fällen. Dieſe Funktion iſt dadurch von denen der eigentlichen Behörden ver-

ſchieden, daß ſie nicht dem Präfekten referiren, ſondern hier ſelbſt entſcheiden. Dagegen ſtehen ſie als eigentliche Räthe neben dem Préfet gleichfalls in einer Reihe von Fällen, wo das Conseil ſeinen Avis gibt, ohne daß der Préfet daran gebunden wäre. Man findet ſchon hier die Unterſcheidung zwiſchen délibérer und donner avis; denn in manchen Fällen iſt der Préfet verpflichtet, das Gutachten des Conseil einzuholen, in manchen ſteht es ihm bloß frei. Im erſten Fall heißt es: „le Préfet statue en Conseil de préfecture.“ Dahin gehören namentlich gewiſſe Steuerfragen und Verhältniſſe der Gemeinden. Doch ſind auch hier dieſe Fälle ſehr ſchwer zu beſtimmen, da eigentlich ein Princip fehlt, und die Zweckmäßigkeit der Organiſation maßgebend geworden iſt. Neben dieſem Conseil, das demnach mehr den Vertretungen angehört, ſteht nun das zweite, das den Ausdruck der eigentlichen Selbſtverwaltung bildet, ſo weit es eine ſolche in Frankreich gibt.

Das iſt das *Conseil général*. Das Conseil général iſt eigentlich das Organ der Selbſtverwaltung in der Steuerverfaſſung Frankreichs, und zwar für die Departements. Die gegenwärtige Ordnung und Aufgabe derſelben beruht auf den Geſetzen vom 22. Juni 1833, vom 10. Mai 1838 und endlich auf dem Dekret vom 2. Februar 1852. Das Conseil général wird nicht wie das Conseil de préfecture vom Staatsoberhaupt ernannt, ſondern auf derſelben Grundlage wie das Corps législatif von dem Departement kantonsweiſe gewählt; doch dürfen nicht mehr als 30 Mitglieder darin ſein. Ihre Wahl gilt auf neun Jahre. Das Conseil wird vom Préfet berufen und geſchloſſen. Seine Aufgaben zeigen uns, da hier das Vertretungsverhältniß zum Beamtenthum wegfällt, die darin früher erwähnten Kategorien; er hat das Recht zu beſchließen, aber nur für die Contributions directes entre les arrondissements; er hat das Recht zu berathen, und zwar iſt der Gegenſtand dieſer Berathung das budget du département, welches der Préfet vorlegt, das Conseil beräẗh und der Kaiſer ſanktionirt. Hier iſt die Selbſtverwaltung der Aufgaben der innern Verwaltung enthalten; denn natürlich iſt jenes Budget eben nichts als der Ausdruck der Ausgaben, welche durch die ſpecielle Departementsverwaltung gefordert werden. Aber das Verhältniß dieſer landſchaftlich berathenden Rechte zum Staatsorganismus iſt wieder verſchieden, indem die Beſtätigung keineswegs immer von demſelben Organ gegeben werden kann. Der Kaiſer beſtätigt das Budget; die Miniſter beſtätigen die Beſchlüſſe über Wegeweſen des Departements, Gefängnißweſen, öffentliche Bauten, ſowohl des Departements als der Communes; der Préfet endlich kann einſeitig eine Reihe von kleinen Anträgen beſtätigen, welche aus der Berathung des Conseil hervorgehen. Das Conseil hat endlich zu

begutachten über gewisse einzelne Punkte der innern Departementsverwaltung, welche ihm vom Préfet vorgelegt werden.

Faßt man nun das Gesagte zusammen, so erscheint die französische Landschaft in Aufgabe und Organisation als der letzte Rest der Selbständigkeit der Selbstverwaltung, der noch diesen Namen führen kann. Préfet, Conseil de préfecture und Conseil général bilden ein Ganzes, in welchem nicht etwa wie in Deutschland die Organe der Selbstverwaltung dem Organismus des Staats selbständig gegenüber stehen, sondern vielmehr nur eine Vertheilung der amtlichen Funktion enthalten. Namentlich die Conseils généraux sind eigentlich nur gewählte amtliche Organe, soweit sie entscheidende Stimme haben, und gewählte Räthe der Regierung für Landschaftsangelegenheiten, soweit sie berathen und begutachten. Dennoch erscheinen sie als Formen der Selbstverwaltungskörper, denn das Departement ist die gesetzliche Landschaft, und jene Funktionen beruhen auf Gesetzen und nicht auf dem Willen der Regierung. Dagegen haben sie weder vollziehende Gewalt, noch Verordnungsgewalt, noch Steuergewalt, noch eine bürgerlich gerichtliche; nur für den Verwaltungsproceß sind die Conseils de préfecture selbständige Organe, aber doch nur erste Instanzen. Ebenso wenig sind dieselben Ausdrücke selbständiger socialer Bildungen. Sie lassen den Antheil des Volkes an der örtlichen Verwaltung nur als Consequenz eines Princips, und nicht als Ausübung eines Rechts zu, und daher sind sie sowohl wie die folgende Form des Gemeindewesens kurz gesagt das, was wir als die romanische Form der Selbstverwaltung gegenüber der germanischen bezeichnen.

Vielleicht eben deßhalb ist nun die Literatur über diese Departementalverfassung eine im Grunde unbedeutende. Mohl hat dieselbe in seiner klaren und gründlichen Weise trefflich charakterisirt (Literatur der Staatswissenschaft III, S. 248—284). Vgl. dazu Laferrière, Droit publ. et adm. II. l. Ch. 3, der im Grunde nur die ursprüngliche Auffassung der Revolution reproducirt. Die französische Literatur faßt das ganze Departement streng administrativ auf; man kann ohne Uebertreibung sagen, daß der Gedanke einer Selbstverwaltung gar nie bei ihr zum Durchbruch gelangt ist. Daher hat die genauere Betrachtung des Rechts der Departements auch nur ein specielles französisches Interesse. Das Ergebniß dieser Departementalverfassung aber in Verbindung mit der Municipalverfassung Frankreichs läßt sich schon hier in die allgemeine Formel fassen, daß eine Selbstverwaltung ohne Verordnungs- und Zwangsgewalt ihrer gewählten Organe nur dem Namen nach eine Selbstverwaltung, in der Wirklichkeit aber ein amtlicher Organismus in Verbindung mit einer Vertretung

iſt. Und das iſt der Charakter der ganzen franzöſiſchen Selbſtverwaltung.

5) Deutſchland.

Bedeutung der Landſtände und der ſtändiſchen Verfaſſungen. Die Provinzialſtände Preußens und die Landtage Oeſterreichs.

Es iſt kein Zweifel, daß, indem wir jetzt zu Deutſchland übergehen, wir den eigentlichen Boden der Landſchaftsbildung und des Landſchaftsrechts betreten. Aus einer Reihe von wohlbekannten Gründen iſt das Landſchaftsweſen in Deutſchland dem eingehendſten hiſtoriſchen Studium unterworfen. Es iſt nicht möglich, in Beziehung auf den Stoff hier etwas Neues zu ſagen. Allein der Mangel an ſtaatsmänniſcher Auffaſſung, dem wir ſo oft begegnen, hat es auch hier hervorgebracht, daß der wichtigſte Geſichtspunkt für die deutſche Landſchaft, ihr Verhältniß zur Staatenbildung, nur ſehr wenig beachtet worden iſt. Wir haben nun im Folgenden den großen Vorzug, das ganze Material als bekannt vorausſetzen zu dürfen. Wir wollen über einzelne hiſtoriſche Daten mit unſern Vorgängern nicht rechten. Allein wir können nicht umhin, auch hier unſern eigenen Weg zu verfolgen, wie derſelbe bereits durch die obigen Grundſätze gegeben iſt.

Wir möchten nun die folgende Charakteriſtik an die drei Ausdrücke: Landtage, Landſtände und Landſchaft knüpfen. Sie bezeichnen uns am beſten den großen hiſtoriſchen Entwicklungsproceß, der auch gegenwärtig nicht abgeſchloſſen iſt.

In keinem Gebiete Europas iſt die Folge des Unterganges der Karolingiſchen Monarchie ſo entſchieden zu Tage getreten, als in Deutſchland. Sie beſtand hier wie anderswo in dem Entſtehen der örtlichen Souveränetät. Die Träger derſelben waren die Grundherren. Die Atomiſirung des Staatslebens, die ſich daran ſchloß, ward dann allmählig ausgeglichen, indem auf Grundlage von Land und Stamm, meiſt anknüpfend an altes Recht oder junge Thatkraft der Dynaſtengeſchlechter, die Grundherren zuſammentraten und die Landtage bildeten. Begriff und Organiſation derſelben ſind zu bekannt, als daß wir darauf einzugehen hätten. Ihr Recht iſt die Verwaltung und Vertretung des Landesrechts gegenüber jeder höhern Einheit, ſowohl gegenüber dem Reich als dem Lehnsherrn; ihre Organiſation iſt die damals in ganz Europa herrſchende Verbindung der Geſchlechter- und Standesherrſchaft. Die öffentlich rechtliche Bezeichnung iſt verſchieden: Herzogthum, Grafſchaft, Fürſtenthum, zuweilen auch Landſchaft u. a. Der Sache nach ſind ſie alle ziemlich gleich. Mit dieſen Elementen treten die Landtage in die Epoche der polizeilichen Regierung ſeit dem

Ende des dreißigjährigen Krieges. Es ist bekannt, daß in dieser Epoche die unter der Landesherrschaft entstehende Idee des Staats die Rechte der Landtage beseitigt. Allein es wird nicht immer genug hervorgehoben, daß diese Beseitigung sowohl das Recht der Gesetzgebung als der Vollziehung trifft, jedoch jedes in anderer Form und in anderem Maße. Die gesetzgebende Gewalt verloren die Landtage mit dem achtzehnten Jahrhundert ganz, für die Vollziehung bleibt ihnen dagegen ein Theil, namentlich derjenige, der auf dem Vermögen, den wirthschaftlichen Verhältnissen der neuen Staatenkörper beruht. Klüber hat noch bei weitem den klarsten Begriff der eigentlichen „Landstände" und den der „landständischen Corporation" §. 295, namentlich §. 298 (Recht der Landstände) „als für sich bestehender Corporation," und „Ausschüsse der Landstände" in den kleinen Staaten mit der begränzten Vollzugsgewalt. Vgl. Aretin über landständische Ausschüsse II. 2. 196. Die meisten andern sehen in ihnen nur das Element der künftigen Volksvertretung und legen an ihre Beurtheilung den Maßstab dessen, was aus ihnen werden soll. Es ist bei der gewöhnlichen Darstellung, wie sie z. B. Unger und in neuester Zeit Gierke gaben, schwer möglich, ein klares und einfaches Bild der Entwicklung zu gewinnen. Man sieht hier in der That den Wald vor Bäumen nicht. Nur durch Reducirung aller verschiedenen Einzelheiten auf jene großen Kategorien kann man eine Gestalt finden. Doch würde uns das zu weit führen.

Während dieser Proceß mit mehr oder weniger Erfolg in den einzelnen Theilen Deutschlands vor sich geht und die landschaftliche Staatenbildung der großen Reichsländer allmählig zur absoluten Herrschaft des Landesherrn führt, erscheint in Beziehung auf das deutsche Reich als Ganzes gerade die umgekehrte Erscheinung. Das deutsche Reich selbst ist bis zum westphälischen Frieden ein landschaftlicher Staat; seit dem westphälischen Frieden lösen sich die Gewalt und das Recht des Reiches auf und Deutschland wird aus einem Staate ein Bundesstaat. Das ist er schon 1648; die Aktion der gemeinsamen Gesetzgebung, die Thätigkeit der Reichsabschiede verschwindet, und erhält sich kaum in den Wahlkapitulationen; eine gemeinsame Verwaltung ist nur noch in den Reichsgerichten vorhanden, welche aber für das Bundesverhältniß selbst nicht mehr competent sind; es ist der entschiedene Uebergang vom Bundesstaat zum Staatenbunde vorhanden.

In diesem Zustand treffen die französischen Kriege das alte Reich und zerbrechen es. An die Stelle der Bundesstaaten treten jetzt lauter souveräne Staaten. Diese souveränen Staaten sind zugleich, wenigstens ihrer Tendenz nach, absolute Monarchien. Aber der Form nach bestehen noch die alten Landtage, Länder, Landesrechte fort. Sie sind der letzte

Halt der Idee der freien Verwaltung in dem freiheitslosen Zustande der damaligen Zeit. Und es war daher natürlich, daß an sie sich alle Hoffnungen einer inneren Entwicklung des deutschen Volkes knüpften. Das nun ist es, was die bisherige Geschichte unseres Jahrhunderts beherrscht und gestaltet hat.

Denn als nun nach der Bewältigung Napoleons sich das neue Deutschland bildete und die Befriedigung der Forderung der Völker nach einer freien Gestalt des öffentlichen Lebens ihren Ausdruck suchte, griff man statt auf das Staatsbürgerthum wie in England und Frankreich vielmehr in Deutschland auf die alten Landtage zurück, welche in Princip und Organismus der Geschlechter- und Ständeordnung entsprachen. Die deutsche Bundesakte gab dieser Richtung ihren ersten Ausdruck in ihrem, seiner Zeit so viel berühmten Art. 13: „In allen deutschen Staaten wird eine landständische Verfassung stattfinden." Das Volk, das damals noch keineswegs sich zur Höhe der staatsbürgerlichen Gesellschaft erhoben hatte, war mit diesem ersten Zugeständniß zufrieden; es lebte in ihm das Gefühl, daß wenn nur der erste Schritt geschehen sei, auch die folgenden nicht ausbleiben würden. Die Regierungen aber, der Alleinherrschaft noch keineswegs entwöhnt, zögerten zum größten Theil, auch nur diese Vertretung einzuführen; dort indeß, wo solche Vertretungen eintraten, forderten sie sofort Antheil an Gesetzgebung und Verwaltung. Der Kampf zwischen Fürstenthum und Volk brach aus; und der Mittelpunkt desselben waren nun die Rechte der alten Landtage und ihre Herstellung im freieren Sinne. Auch die Regierungen hatten ihrerseits das lebhafte Gefühl, daß die Völker bei dem alten Landtage nicht stehen bleiben würden; sie hielten mit jedem Zugeständniß zurück, und die Wiener Schlußakte erklärte in Art. 55, daß die Herstellung einer solchen landständischen Verfassung „eine innere Angelegenheit sei, und es bleibe dem Landesherrn überlassen, dieselbe mit Berücksichtigung der früheren ständischen Rechte nach den gegenwärtigen Verhältnissen zu ordnen." Einige thaten es, einige nicht. Und so entstand ein Zustand, der auf jedem Punkte den Charakter eines Ueberganges an sich trug. Wir fassen nun die beiden Epochen von 1816 bis 1830 und von 1830 bis 1848 zusammen. Ihr gemeinsamer rechtlicher Charakter war der, daß die alten Landtage mit einer staatsbürgerlichen Vertretung auf Grundlage des Wahlrechts verschmolzen, daß denselben eine Competenz in Beziehung auf die Gesetzgebung eingeräumt, aber jeder Antheil an der Verwaltung entzogen wurde. Diese Epoche nennen wir daher die der Landstände, und die darauf begründete Ordnung des öffentlichen Rechts die landständischen Verfassungen.

Dabei nun muß man, um sich die gegenwärtige Bewegung und

die Zukunft derſelben klar zu machen, eins feſthalten. Ein Theil der deutſchen Bundesſtaaten war nämlich ſo klein, daß ſie ſelbſt innerhalb ihres Gebietes keine Länder beſaßen, ſondern ſelbſt nur kleine Länder zu nennen waren. Andere wieder beſtanden aus mehr oder weniger ſcharf beſtimmten Ländern. Es ergab ſich daraus, daß der öffentlich rechtliche Charakter jener landſtändiſchen Verfaſſungen ſelbſt ein *höchſt verſchiedener* war und die „Stände“ daher bei aller Gemeinſamkeit oder Gleichartigkeit der Organiſation auch in dieſen verſchiedenen Staaten etwas ſehr verſchiedenes bedeuteten, was gerade für unſere Frage entſcheidend ward. In denjenigen Staaten nämlich, die einſt *ſelbſt nur Länder des alten deutſchen Reiches* waren, waren die Stände in der That keine Landtage, ſondern ſie waren eine wirkliche Volksvertretung, allerdings mit ſtarker Miſchung der Geſchlechter- und Ständeordnung, wie in den ſüdlichen Staaten, und den Verfaſſungen von 1830. In denjenigen Staaten dagegen, welche aus wirklichen alten Ländern beſtanden, nahm man gleichfalls die alten Landtage auf, aber mit der hiſtoriſchen Beſchränkung ihrer Competenz auf die *Landesangelegenheiten* und mit ſtrenger Ausſchließung der Reichsfragen. Dadurch entſtanden der Begriff und das Syſtem der *Provinzialſtände*; ſie waren Landſtände und Landtage, wie die ſtändiſche Volksvertretung; aber während die letzteren das Organ der geſetzgebenden Gewalt waren, erſchienen in den Provinzialſtänden dieſe Landtage zuerſt als Organe der Selbſtverwaltung; in ihnen traten die *Provinzen als Selbſtverwaltungskörper* auf, allerdings mit ſehr beſchränkter Competenz der Vollziehung, faſt ganz ohne ſelbſtändige Verordnungsgewalt, in Beziehung auf die Geſetzgebung nicht mehr als ein franzöſiſcher Conseil général, aber doch als das höchſte Organ der communalen Selbſtverwaltung. Neben dieſen beiden Formen ſtehen nun drittens diejenigen Länder, in denen die alten Landtage noch ganz in der früheren Form fortleben, aber freilich *ohne* alle Competenz für Geſetzgebung und Verwaltung, in ſtrengſter Beſchränkung auf ihr ſtändiſches Vermögen. Endlich muß man viertens unterſcheiden diejenigen Ordnungen, wo diejenigen Formationen galten, die man wohl im engern Sinne die Landſchaften und Landtage nannte, und die im Grunde nur größere Kreisgemeinden der Grundherren waren, wie namentlich im Königreich Sachſen, Hannover und Mecklenburg. So entſtand ein Zuſtand, der in gar keine feſte Formel gebracht werden kann; es gibt in dieſer Zeit *gar keinen feſten Begriff der Landſtände*. Man muß ſich daran gewöhnen feſtzuhalten, daß man in dieſer merkwürdigen Uebergangsepoche eben ſo wenig weiß, was man unter dem Wort „Landſtände“ oder „Stände“ als unter dem Wort „Geſetz“ zu verſtehen hat; denn

die „Stände“ ſind ſo weſentlich verſchieden in Süddeutſchland, Preußen und Oeſterreich, daß man ſie von vorn herein nur als Uebergangsgeſtaltungen anſehen kann. Wir glauben aber, daß dieſe Verhältniſſe viel zu bekannt ſind, um hier eine genauere Darſtellung zu fordern. Wir können ſie nur benützen, um die gegenwärtige Bewegung zu bezeichnen und den Punkt feſtzuſtellen, auf dem dieſelbe beruht.

Die beiden Jahre nämlich, welche für dieſen Theil der Geſchichte Deutſchlands entſcheidend wurden, waren das Jahr 1848 und 1866. Im Jahre 1848 bildete ſich die Einheit Deutſchlands auf Grundlage einer freien Volksvertretung, und ſofort *verſchwand* die Idee der Landſtände und der ſelbſtändigen Landſchaft. Das Jahr 1866 dagegen erzeugte die Einheit zunächſt für den Norddeutſchen Bund, und wieder trat die alte Vorſtellung ins Leben, daß die Einheit Deutſchlands überhaupt nur auf unfriedlichem Wege hergeſtellt werden könne. Sofort trat der Gedanke der rechtlichen Selbſtändigkeit der Länder, aus denen dieſer Bund beſtand, wieder in den Vordergrund. Die Vorſtellung, daß über kurz oder lang alle Theile Deutſchlands wieder ein einheitliches Ganzes bilden werden, lebte mit aller Kraft wieder auf, und jetzt mußte man ſich darüber einigen, welches Recht denn die alten „Länder“ in einer ſolchen Einheit haben müſſen.

Es iſt kein Zweifel, daß wir damit vor der Entſcheidung der Frage ſtehen, in welchem Verhältniß man ſich nunmehr das „Land“ zum „Reiche“ zu denken hat. Wir haben uns darauf zu beſchränken, hier unſere Ueberzeugung einfach auszuſprechen, und die beiden großen Grundformen zu charakteriſiren, in denen gegenwärtig die Länder auftreten.

Sowie nämlich einmal eine deutſche Volksvertretung mit einem ausgebildeten verfaſſungsmäßigen Regierungsrecht *verwirklicht* wird, wird an die Stelle der Provinzialſtände die dritte große Grundform, die *Landſchaft* treten. Deutſchland iſt beſtimmt, eine Reichseinheit von *Landſchaften* zu werden. Die „Landſchaft“ bedeutet für die Zukunft den großen, hiſtoriſch gebildeten, auf Land und Stamm beruhenden *Selbſtverwaltungskörper* der deutſchen Zukunft, der die örtliche *vollziehende Gewalt*, aber *nicht* die geſetzgebende hat und daher die früher dargeſtellten Principien der Autonomie und Oberaufſicht unter *freier Wahl* ſeiner örtlichen (Landesregierungs-) Organe verwirklicht mit örtlichem (Landes-) Verordnungsrecht, örtlicher Selbſtbeſteurung und örtlicher, abſolut freier, nur den Gerichten unterſtehender Verwaltung für alle *diejenigen* Zwecke, welche die Landſchaft *mit eigenen Mitteln nach eigenem Beſchluſſe* ausführt, während die Einheit durch das Recht der Genehmigung und des Verbotes

der Reichsminister unter verfassungsmäßiger Verantwortlichkeit derselben für alle übrigen Theile der Verwaltung hergestellt wird. In dem Sinne, daß diese Grundsätze die Selbstverwaltung ordnen, reden wir für die Zukunft von der Erhebung der Stände und Provinzialstände zu deutschen Landschaften.

Zu diesem Systeme verhalten sich nun die beiden großen Staaten Deutschlands in folgender Weise.

In Preußen waren aus dem Versprechen einer Nationalrepräsentation (Edikt vom 27. Oktober 1810) nur die Provinzialstände durch Gesetz vom 3. Juli 1823 hervorgegangen. Der Gedanke des Gesetzgebers bei diesen Provinzialständen war ein französischer; sie sollten in allem Wesentlichen nur das Conseil général des Departements sein; der Präsident war ihr Préfet, der Landrath ihr Sous préfet. Wie den Conseil généraux, so war auch den Provinzialständen Preußens streng verboten, unter einander zu verkehren (Gesetz vom 10. Juli 1833, Art. 14), oder sich über Dinge zu äußern, die nicht in ihrer scharf gezogenen Competenz liegen (ebend. Art. 16. 17). Dagegen haben sie die höhere Competenz in Gemeindeangelegenheiten, das Recht, daß „ihren Beschlüssen die Communalangelegenheiten der Provinz unter königlicher Genehmigung überlassen werden." So weit war das Institut, so viel die Regierung ihrerseits dazu thun konnte, eine französische Einrichtung. Dennoch lebte der deutsche Geist darin. Derselbe zeigte sich von Anfang an in zwei durchgreifenden Momenten. Zuerst beruhte die ganze Bildung der Körperschaft nicht auf dem französischen Princip der staatsbürgerlichen Gleichheit, sondern auf den ständischen Unterschieden; ja sie waren im Grunde nur adliche Körper. Dann aber, und das war das Wichtigste, genügten sie nicht einmal der preußischen, doch an strengen Gehorsam gewöhnten Bevölkerung, und zwar nicht bloß wegen ihrer feudalen Zusammensetzung, sondern deßhalb, weil das deutsche Volk überhaupt sich unter „Ständen" eine, wenn auch ständisch modificirte Volksvertretung mit Theilnahme an der Gesetzgebung dachte. Davon war in jenen Provinzialständen keine Spur; sie waren ihrer ganzen Conception nach nur berathende Körper für die auf die eigene Provinz bezüglichen Verordnungen der Regierung, welche man in der damaligen Verwirrung der Begriffe „Gesetze" nannte. Sie waren daher in Wirklichkeit französische Selbstverwaltungskörper, und der deutsche Geist forderte, daß sie deutsche Volksvertretungen sein sollten. Das war der Widerspruch, unter dem sie lebten, oder vielmehr vegetirten, und der es übersehen ließ, daß sie denn doch, wenn auch unentwickelt, den Keim einer freien Selbstverwaltung in sich trugen. Man sah nicht,

daß hier der Keim einer eigentlichen Landschaft liege, weil man mit richtigem Gefühl erst eine Volksvertretung forderte, um zur Landschaft zu gelangen. Daher denn die Bewegung der vierziger Jahre, aus der die wunderliche Unfertigkeit des „Vereinigten Landtags" — die Vereinigung von Selbstverwaltungskörpern zu einer Reichsselbstverwaltung ohne das Princip der Ministerverantwortlichkeit und ohne Unterscheidung von Gesetz und Verordnung, hervorging. Das Jahr 1848 zeigte die Unmöglichkeit, dabei stehen zu bleiben. Das Jahr 1850 gab dann die Verfassung. Und jetzt entstand die Frage, was eigentlich die „Provinzialstände" seien. Natürlich konnten dieselben nicht bestehen, wenn die Volksvertretung wirklich auch das Princip der freien Verwaltung durchführte, und das war *anfangs* die Absicht. Nun hatte man von Anfang an in den Provinzialständen wie erwähnt überhaupt keine Selbstverwaltungskörper, sondern unvollkommene Volksvertretungen gesehen. Man mußte sie daher wesentlich ändern, sie in ihrer letzteren Eigenschaft beseitigen und *nur* Selbstverwaltungskörper, und zwar nicht mehr auf Grundlage der ständischen, sondern des staatsbürgerlichen Wahlrechts aus ihnen machen. Das war die natürliche Consequenz der Verfassung, und die verfassungsmäßige Rechtsbildung ging auch wirklich diesen Weg. Die Verfassung hob daher die alte Landschaft auf (Verfassungsurkunde Art. 105 und Gesetz vom 11. März 1850), allein das preußische Verfassungsleben war nicht kräftig genug, seinen eigenen Gedanken durchzuführen. Die Einführung der neuen Provinzial- und Bezirksordnung vom 11. März 1850 ward durch königl. Erlaß vom 19. Juni 1852 sistirt, und durch Gesetz vom 24. Mai 1853 der Art. 105 aufgehoben, und die früheren Gesetze über die Kreis- und Provinzialverfassungen wieder in Kraft gesetzt. Demgemäß beruht, wie Rönne I. §. 109 sehr treffend sagt, „die Verfassung des preußischen Staates gegenwärtig, was die allgemeine Vertretung der *ganzen Nation* anbelangt, auf dem Repräsentativsystem, was dagegen die Vertretung der den ganzen Staat bildenden *Provinzen und Kreise* anbelangt, auf rein ständischer Grundlage."

Diesen Vorgang Preußens haben nun die übrigen Staaten, so weit ihre Größe selbständige landschaftliche Bildungen zuließ, von Anfang an verfolgt; so hat *Sachsen* seine „Provinzialstände" (ablich), *Bayern* dagegen schon mehr das französisch-preußische Präfektensystem in seinen „Landräthen," Gesetz vom 15. August 1828. Vgl. *Klüber* über die Landrathscollegien („Art von Provinzialständen") 290. 347. *Zöpfl* über das, was er „Speciallandtage" nennt II. 413. Sehr viel Material bei *Gierke*, Genossenschaftswesen; ihm fehlt wesentlich die organische Anschauung. Im Ganzen ist es gar kein Zweifel, daß wir

in allen diesen Formen nur einen Uebergangszustand vor uns haben. Die Entscheidung über seine eigentliche Bedeutung sollte bald genug herbeigeführt werden.

Mit dem 1. Juli 1867 trat nämlich die Norddeutsche Bundesverfassung ins Leben. Sie ist zu bekannt, als daß wir ihre Bestimmungen hier wiederholen sollten. Allein es ist von Wichtigkeit, sich über den Charakter derselben klar zu sein. Denn es wird sich wohl niemand darüber täuschen, daß dieser Charakter in denjenigen Faktoren besteht, welche den Bund und sein Recht erzeugt haben, und welche daher auch für seine weitere Entwicklung maßgebend sein werden. Und das wird weder durch die Gefühle der deutschen, noch durch die Absichten der preußischen Regierung geändert werden.

Diese beiden Faktoren sind einerseits das Streben der Deutschen nach Einheit und Freiheit, andererseits das Streben Preußens nach Machtvergrößerung. Aus dem ersten dieser Faktoren ist theils der Bund selbst, theils der Reichstag hervorgegangen; aus dem zweiten die höchste persönliche Exekutive des Königs von Preußen. Der Norddeutsche Bund erscheint daher als ein Bundesstaat. Allein in diesem Bundesstaat finden wir nun einerseits Preußen mit seinen alten, in jeder Hinsicht beschränkten Provinzialständen, und die neuen Bundesglieder, deren Verfassung in der That eine freie Verfassung und Volksvertretung ist. Dabei hat Preußen so entschieden das Uebergewicht, daß gerade wie unter dem deutschen Bunde, nach dessen Muster der Bundesstaat gebildet ist, die Auffassung Preußens für die übrigen Glieder maßgebend werden wird, namentlich da ein Theil der sogenannten Bundesstaaten ja schon jetzt von Preußen als Provinz behandelt wird. Es ist daher die Frage unvermeidlich, ob das System der preußischen Provinzialstände oder das der deutschen Landschaft künftig für die sich bildende Einheit gelten wird. Im ersten Falle wird es kein Deutschland in der Zukunft geben, sondern eine deutsche Nachbildung Frankreichs; im zweiten Falle wird der preußische Gedanke dem deutschen Geiste unterliegen. Hier liegt die Frage der Zukunft.

Den wesentlich entgegengesetzten Weg hat die Staatenbildung Oesterreichs einzuschlagen. Oesterreich hat gleich von Anfang an seine Verfassung auf die Selbständigkeit der Landschaften innerhalb des Ganzen gebaut; aber während Preußen seinen Provinzialständen zu wenig Selbständigkeit gab, scheint es uns, daß Oesterreich ihnen ein zu großes Maß eingeräumt hat. Das Diplom vom 20. Oktober 1860 stellt sich auf den Standpunkt, im Art. II. die Competenz des Reichsrathes als des einheitlichen Organes streng zu definiren, und im Art. III. den

Satz auszusprechen, daß „alle andern Gegenstände der Gesetzgebung, welche in diesem Art. II nicht enthalten sind, in und mit den betreffenden Landtagen verfassungsmäßig erledigt werden sollen;“ dem entsprechend empfingen mit der Verfassung vom 26. Februar 1861 alle Landtage ihre neuen Landesordnungen. Es war klar, daß damit der Schwerpunkt der Gesetzgebung sowohl wie der Verwaltung in die Landschaften gelegt ward. Das war an und für sich ein unhaltbarer Zustand. Das Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867 hat nun allerdings in §. 11 den „Wirkungskreis“ des Reichsrathes gegen das Oktoberdiplom wesentlich, wenn auch nicht immer in ganz juristisch klarer Weise ausgedehnt, und somit die Hauptangelegenheit des Staats in die Reichsvertretung gelegt; allein in §. 12 bleibt fast wörtlich das Recht der Landtage auf „verfassungsmäßige Erledigung“ aller „nicht ausdrücklich dem Reichsrath vorbehaltener Gegenstände der Gesetzgebung.“ Damit hat sich in Oesterreich der Charakter der Kronländer staatsrechtlich gegen früher wesentlich geändert. Die Landschaften sind gesetzgebende Körper, und nicht bloße Landschaften. Allerdings soll das Reichsgericht — wie in jedem Bundesstaat — entscheiden, wenn Competenzstreit vorkommt. Allein es ist klar, daß das eigentliche Wesen der Landschaft, die Selbstverwaltung, nicht mehr die Hauptsache der Kronländer ist. Oesterreich steht daher vor der ernsten Frage, ob seine Zukunft die eines landschaftlichen oder eines Bundesstaats sein wird. — Hier ist nicht der Ort, auf diese Frage einzugehen. Der Inhalt derselben aber liegt wohl klar in dem oben dargestellten Wesen von Bundesstaat und Landschaft.

II.

Das Gemeindewesen.

Vorbemerkungen.

Die zweite große Grundform der Selbstverwaltung ist diejenige, welche wir im Allgemeinen als das Gemeindewesen bezeichnen.

So einfach und bestimmt dieser Begriff auch manchen erscheinen mag, und so unzweifelhaft derselbe auch in manchen Gesetzgebungen für einzelne Staaten in Umfang und Recht festgestellt ist, so gewiß ist es andererseits, daß derselbe immer der unbestimmteste und unklarste in der ganzen Staatswissenschaft ist, sowie man sich auf einen etwas höheren Standpunkt stellt, und ihm damit die Fähigkeit geben will, nicht bloß die Formen des Gemeindewesens von Deutschland, sondern auch die der übrigen Völker und Reiche, und nicht bloß die unserer

Gegenwart, ſondern auch die der vergangenen Zeiten zu umfaſſen. Die Beſtimmung des Gemeindeweſens in dieſem höhern Sinne iſt daher in der ganzen Staatswiſſenſchaft auch noch gar nicht verſucht worden, und zwar ebenſo wenig in der Rechtsgeſchichte, als in der Rechtsphiloſophie, oder der höhern Publiciſtik. Wir können unbedenklich behaupten, daß es weder in der Geſetzgebung noch in der Literatur der Staatswiſſenſchaft einen Begriff der Gemeinde gibt. Eben daher wird ſich auch die Thatſache erklären, daß die Geſetzgebungen zunächſt Deutſchlands, die im Allgemeinen mit den Verfaſſungen, mit Strafrecht, bürgerlichen und Proceßrecht, ja mit Handels- und Wechſelrecht fertig geworden ſind, noch immer kein vollſtändiges Geſetz über Gemeindeweſen beſitzen, und daß die Darſtellungen des poſitiven Verwaltungs- und Verfaſſungsrechts Ausdruck und Inhalt des Gemeinderechts mit einer Freiheit gebrauchen, die an Willkür gränzt. Wenn das einerſeits überhaupt an dem Mangel einer wiſſenſchaftlichen Beſtimmung der Selbſtverwaltung liegt, ſo liegt es andererſeits eben ſo ſehr in dem Weſen der Gemeinde ſelbſt, und deßhalb dürfen wir für das Folgende zugleich auf Nachſicht und Aufmerkſamkeit rechnen.

Anſtatt nun hier uns auf Kritik einzulaſſen, deren rein negatives Reſultat doch nur für eine Literaturgeſchichte von Werth wäre, halten wir es für beſſer, vielmehr dieſen gegenwärtigen, unfertigen Zuſtand zu erklären, und daraus das eigentliche Gebiet unſerer Aufgabe zu beſtimmen.

Der Gang der Geſchichte, namentlich der deutſchen, hat es nämlich mit ſich gebracht, daß ſowohl die Literatur als die Geſetzgebung ſich von Anfang an diejenige Geſtalt der Gemeinde angeſchloſſen hat, welche wir die Ortsgemeinde nennen. Die Erkenntniß der hohen Wichtigkeit der Selbſtverwaltung überhaupt, verbunden mit der Thatſache, daß dieſelbe faſt nur noch in den Ortsgemeinden zu finden war, hat die Vorſtellung erweckt, daß mit der Ortsgemeinde das Weſen aller Gemeinde erſchöpft ſei. Nun aber traten zum Theil mit den freieren Gemeindeverfaſſungen gleichzeitig, zum Theil hinter ihnen, eine Reihe von Bildungen ein, welche ihrer Natur nach ganz dem Weſen der Ortsgemeinde entſprechen, ja ſogar einfach aus einem Zuſammenfaſſen derſelben hervorgingen, wie die Bezirke, die Kreiſe und ähnliches, die ſich dann wieder in mehr oder weniger klar verſtandener Weiſe an das Landſchaftsweſen angeſchloſſen haben. Zugleich lehnte ſich die Idee der Selbſtverwaltung namentlich an England, wo der Begriff der Ortsgemeinde überhaupt nicht in der Weiſe auftritt, wie in Deutſchland, während man wieder in Frankreich zwar die Gemeinde, nicht aber die Selbſtverwaltung fand. Es war klar, daß alle dieſe Erſcheinungen der

Gemeinde gleichartig und alle mehr oder weniger Träger der Selbſtverwaltung ſeien, daß aber der gewöhnliche Begriff der Gemeinde für dieſelben nicht ausreiche, während andererſeits derſelbe dennoch nicht entbehrt werden konnte. So entſtand ein Verhältniß, in welchem man den Begriff der Gemeinde nur noch in dem poſitiven Rechte ſuchte, namentlich da der Begriff der Selbſtverwaltung keineswegs klar, und man daher über das Verhältniß der Ortsgemeinde zur letzteren ſich nicht einig war. Es iſt daher unthunlich, auf der bisherigen Baſis weiter zu arbeiten. Wir müſſen vielmehr den bereits früher ausgeſprochenen Grundſatz wieder aufnehmen, nach welchem der allgemeine Begriff der Gemeinde die Aufgabe hat, alle der Gemeinde entſprechenden Formen der Selbſtverwaltung zu umfaſſen, und einen Standpunkt zu ſuchen, auf welchem nicht bloß die aus der Gemeinde hervorgegangenen Selbſtverwaltungskörper, ſondern auch die Bildungen des Gemeinderechts in England und Frankreich zugleich umfaßt werden, und auf welchem daher die Ortsgemeinde und ihr Recht, die bisher die Grundlage der bisherigen Auffaſſung ausmachten, als das gilt, was ſie iſt, als eine beſtimmte Art der Gemeinde; und auf dieſem Standpunkt erſcheint dann dasjenige, was wir das Gemeindeweſen nennen, die Geſammtheit von Beſtimmungen, welche die Ordnung und das Recht der örtlichen Selbſtverwaltung und zwar in ihrem organiſchen Zuſammenhange mit den Principien des verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts enthalten.

Dieſer Standpunkt für die Behandlung des Gemeindeweſens iſt nun um ſo wichtiger, als mit der Entwicklung der Volksvertretung die Bedeutung der Landſchaft, wie wir oben geſehen, immer unklarer erſcheint, und daher die Gemeinde im höheren Sinne des Wortes zur Trägerin der Selbſtverwaltung wird. Die bisherige Auffaſſung des Gemeindeweſens aber, und namentlich die Beſchränkung derſelben auf die Ortsgemeinde iſt aber ihrer Natur nach nicht fähig, die Idee der Selbſtverwaltung zu verwirklichen. Soll die letztere daher ein organiſches Element des öffentlichen Rechts bleiben, ſo muß eben der Begriff der Gemeinde ſelbſt ſich entwickeln und die Wiſſenſchaft muß verſtehen lernen, was in der Wirklichkeit bereits ſich vollzieht, daß das Gemeindeweſen die Beſchränktheit der Ortsgemeinde überwindet, und ſich zu einem ſyſtematiſchen Ganzen der Selbſtverwaltung erhebt. Dieß nun darzulegen iſt die Aufgabe des Folgenden.

Demgemäß werden wir verſuchen, die Lehre vom Gemeindeweſen überhaupt der Darſtellung des poſitiven Syſtems des Gemeinderechts in den Hauptſtaaten Europa's voraufzuſenden.

Die Behandlung der Gemeinde in der Literatur. Ehe wir nun weiter gehen, wird es nothwendig, wenigstens kurz das Verhältniß zu charakterisiren, in welchem die folgende Darstellung zu der bisherigen Behandlung des Gemeindewesens im Allgemeinen und im Besondern steht. Und trotz der gewaltigen Ausdehnung des Stoffes glauben wir uns hier kurz fassen zu können.

Es gibt zwei Arten das Gemeindewesen überhaupt zu behandeln. Man kann die Gemeinde zuerst als eine historische Thatsache, als einen historischen Rechtskörper, und ihr Recht als ein historisches betrachten und behandeln. Das erfordert wesentlich große Gelehrsamkeit, und ergibt Resultate, ohne welche man nie zu einem wissenschaftlich berechtigten Bilde gelangen kann. Man kann aber auch die Gemeinde als einen organischen Begriff betrachten. Unter einem organischen Begriff verstehen wir einen solchen, der eine bestimmte, nur durch ihn ausfüllbare Funktion im Gesammtleben vollzieht, und der daher, wie jeder organische Begriff, sein Recht eben durch die Natur und Nothwendigkeit dieser Funktion empfängt. Im ersten Falle wird die Gemeinde eben als selbständige Thatsache auch für sich betrachtet werden können; im zweiten Falle dagegen werden sich natürlich Wesen und Recht derselben eben erst aus dem Zusammenhange mit dem Ganzen ergeben. Es ist nun klar, daß keine von beiden für sich genügt. Man kann viel darüber reden, wie sie sich zu einander verhalten und verhalten sollen; gewiß ist aber Eins: daß nämlich die Bedeutung beider Methoden für einander erst dann in ihrem vollen Umfange erscheint, wenn man die Verschiedenheiten der thatsächlichen Gemeinderechte mit einander *vergleicht*. Wir haben das schon öfter hervorgehoben.

Will man nun statt einer Bibliographie und leerer Citate sich ein Bild von der Behandlung des Gemeindewesens machen, so muß man allerdings wohl dieselben auf die obigen Elemente reduciren. Das ist es, was es uns möglich macht, kurz zu sein. Aber freilich müssen wir eben deßhalb auch damit beginnen, wieder den Charakter Englands, Frankreichs und Deutschlands neben einander zu stellen.

England hat keinen specifischen Begriff der Gemeinde, und daher auch keine specielle Literatur derselben. In England ist, wie bereits bemerkt, die Gemeinde selbst wieder nur eine Art der Corporation, und das Recht der Corporations gilt daher für die englische Gemeinde als die allgemeine Grundlage derselben. Wir dürfen daher von England nicht einmal eine selbständige Darstellung des Gemeindewesens überhaupt erwarten, geschweige denn eine Untersuchung über das Wesen der Gemeinde und ihr Recht an sich. England fehlte aber auch jede geistige Veranlassung darüber nachzudenken, indem das, was uns zu diesem Nachdenken veranlaßt, das Recht der freien Verwaltung, in England nie zweifelhaft war, aber freilich sich auch nur auf die Gemeinde beschränkte. Das was Englands Gemeinderecht bildet, hat daher überhaupt keine selbständige Literatur, sondern findet sich in den Bearbeitungen einschlagender Rechtsinstitute. Nur das Mißverständniß des Gemeindewesens hat es möglich gemacht, das Selfgovernment mit dem Gemeindewesen zu verwechseln.

Frankreich hat eben so wenig eine selbständige Literatur über das Gemeindewesen, so weit es sich um Begriff und Bedeutung der Gemeinde handelt;

ſondern da hier die Gemeinde durch die Revolution rein eine Schöpfung der Geſetzgebung iſt, ſo erſcheint die Literatur über das Gemeindeweſen hier eben nur als Interpretation dieſer Geſetze. Wir können uns daher im Allgemeinen damit begnügen, für die einſchlagenden Werke auf die Bibliographie bei Block v. Organisation communale und auf die gründliche und umſichtige Darſtellung in Mohls Literatur der Staatswiſſenſchaft III. §. 61—66 und 254 verwieſen, auf die wir unten zurückkommen.

Was nun ſpeciell die deutſche Literatur betrifft, ſo iſt nicht ſo ſehr ihr — allerdings ſehr dürftiger — Inhalt, ſondern vielmehr ihr Entwicklungsgang von Intereſſe. Das leitende Element in dieſer Entwicklung beſteht darin, daß man in Deutſchland erſt dann anfängt, das Gemeindeweſen zu behandeln, wo man beginnt überhaupt die Selbſtthätigkeit des Volkes in die Verfaſſung einzuführen; daß aber dieſe ganze Behandlung deßhalb bis auf den heutigen Tag nur ſehr unfertig geblieben iſt, weil man ſich über das Correlat der Verfaſſung, die freie Verwaltung, ihr Recht und ihren Inhalt, bisher kaum Rechenſchaft abgelegt hat. Es iſt daher bei aller Achtung vor der deutſchen Gelehrſamkeit dieſelbe in der That nur ſo weit zu gebrauchen, als es ſich nicht um Begriff und Weſen, ſondern nur um das poſitive Recht der Gemeinde handelt. Es gibt in Deutſchland weder eine Definition noch eine Vergleichung des Gemeinderechts; ja, was noch merkwürdiger iſt, es gibt nicht einmal eine Zuſammenſtellung der Gemeindeordnungen ſeit Weiske. Wir werden daher im Folgenden faſt ganz auf uns ſelbſt angewieſen ſein.

Was nun ſpeciell die eigentliche Literatur des Gemeindeweſens in Deutſchland betrifft, ſo muß man mit der Bemerkung beginnen, daß es in der früheren Zeit, bis zum Anfang unſeres Jahrhunderts, gar keine Gemeindeliteratur gab. Zum Theil ſchon deßhalb, weil die lateiniſche Sprache bekanntlich unfähig iſt, das Wort und den Begriff der Gemeinde wiederzugeben. Allein auch in den deutſchen Werken findet man über die Gemeinde nichts; nicht einmal in den deutſchen Privatrechten. Und zwar einfach deßhalb nicht, weil eben das was wir Gemeinde nennen, entweder eine Gutsherrſchaft, oder ein Reichsterritorium, oder eine Stadt mit Privilegien war, bei der es ſich dann nicht mehr um den allgemeinen Begriff der Gemeinde und ihres Rechts, ſondern um rein juriſtiſche Interpretation der Statute handelte. Die Gemeinde als ſolche tritt in der Wiſſenſchaft erſt mit unſerem Jahrhundert auf. Und hier zeichnen ſich drei Richtungen in ziemlich beſtimmter Weiſe neben einander ab. Die erſte iſt die rein hiſtoriſche, welche ohne weitere Unterſuchung über das Weſen der Gemeinde bloß die Frage beantworten wollte, wie ſich die Stadtgemeinde hiſtoriſch gebildet habe. Hier brach die berühmte Abhandlung von Eichhorn „Ueber den Urſprung der ſtädtiſchen Verfaſſung“ (Zeitſchrift für geſchichtliche Rechtswiſſenſchaft I. II.) die Bahn, und eine Reihe ausgezeichneter Werke haben ſich daran angeſchloſſen. Allein für die Frage nach Weſen und Recht der Gemeinde ſind ſie gänzlich unfruchtbar geblieben; es fehlt ſo ziemlich allenthalben dieß Verſtändniß ſogar für die innere Beziehung zum Staat und ſeiner Entwicklung, geſchweige denn zum Begriff und Inhalt der freien Verwaltung. Die zweite Richtung war die ſtaatsrechtliche. Hier iſt aber in der That

noch weniger zu finden. Es ist nicht möglich, das ganze Gemeindewesen ärmlicher zu behandeln, als Klüber, Maurenbrecher u. A. es thun. Einen Fortschritt jedoch bildete hier Zachariä in seinem Deutschen Staats- und Bundesrecht I. 516, und zwar dadurch, daß er es zuerst verstand, in das positive Recht der Gegenwart eben jene historischen Momente hineinzubringen, wie sie Eichhorn und seine Nachfolger festgestellt hatten. Die neueste Arbeit in dieser Kategorie ist Zöpfls deutsches Staatsrecht II. §. 420 ff., der wiederum die Sache bedeutend weiter führt, indem er auch die neuesten Gesetzgebungen mit aufnimmt, und den Versuch macht, eine Art von gemeinem deutschen Gemeinderecht zusammenzustellen. Doch auch ihm fehlt eigentlich jede organische Vorstellung von diesem Gebiete. Die dritte Richtung ist entschieden die bedeutendste. Sie beginnt mit der Ueberzeugung, daß man die Gemeinden nicht bloß als eine rechtliche Thatsache, sondern als einen organischen Theil der Verfassung des Staats betrachten müsse, und daß daher ihr Recht und ihr Wesen vor allem in ihrer Funktion für den constitutionellen Staat gefunden werden müssen. An der Spitze dieser Richtung steht der treffliche Aretin in seinem Constitutionellen Staatsrecht II. Bd. S. 122 bis 126. Das was Aretin hier sagt, ist ohne allen Zweifel das Beste und Bedeutendste über das ganze Gemeindewesen, was in der deutschen Literatur existirt; selbst seine unklare Vorstellung, die Gemeinde als eine „Garantie der Verfassung" aufzufassen, deutet auf das Gefühl des richtigen Verständnisses hin. Was die Lehrer der Politik, wie Dahlmann (Politik §. 238 ff.) und in neuester Zeit Held (System des Verfassungsrechts 653 ff.), sagen, ist im Grunde weder etwas Anderes noch etwas Besseres. Dieselbe Richtung mit dem ihm eigenthümlichen Reichthum an Citaten vertritt auch Mittermaier in Weiske (Rechtslexikon, Art. Gemeinde). Die bedeutendste Arbeit der neuern Zeit ist dagegen unzweifelhaft: Weiske, Sammlung der neueren deutschen Gemeindegesetze 1848. Weiske unterscheidet sich (in seiner Einleitung: die Gemeinde als Corporation) von Aretin hauptsächlich durch die strenge juristische, fast ins Casuistische gehende Behandlung der auf das Gemeinderecht bezüglichen einzelnen Fragen, wodurch allerdings der allgemeine organische Standpunkt wieder verloren geht. Dennoch hätte dieß Werk bedeutenden Einfluß gehabt, wenn die Ereignisse von 1848 nicht aus Gründen, die wir unten näher darlegen werden, eine ganz neue Epoche im Gemeindewesen hervorgerufen und eine ganz neue Gesetzgebung erzeugt hätte, die wir bereits (im Bd. VII. Entwährungslehre) in ihrem Zusammenhange mit der Grundentlastung charakterisirt haben. Seit dieser Zeit ist auf diesem Gebiete nichts von Bedeutung geschehen. Namentlich muß es billig wundern, daß auch das deutsche Privatrecht sich dieses Begriffes nicht angenommen hat; denn etwas Unbedeutenderes als was z. B. Beseler sagt, ist denn doch im Grunde kaum zu denken. Dafür hat aber Beseler durch seine gründliche Unklarheit es auf dem Gewissen, auch Gierke in seinem als Sammelwerk höchst achtbaren Buch dazu veranlaßt zu haben, die Gemeinden mit den Genossenschaften zu verwechseln und zu verschmelzen, was den Letztern um so mehr von seinem eigentlichen Ziele entfernt, als er den Begriff der Gemeinde, den Beseler wenigstens andeutet und ihn richtig von dem Verein scheidet, wieder in der

unendlichen Verwirrung ſeiner „Genoſſenſchaften“ einhergehen läßt. So iſt hier bei einem faſt unerſchöpflichen Material für die Geſchichte die Seele deſſelben, der Begriff und ſeine organiſche Entwicklung, nicht geboten, und es iſt alles breiter, aber nicht weiter wie früher. — Eine ſelbſtändige Literatur bildet nun die, weſentlich nach franzöſiſchem Muſter entſtandene und ausgebildete Literatur der territorialen Gemeindegeſetzgebung, die Mohl mit ſeiner gewaltigen Literaturkunde in ſeiner Literatur der Staatswiſſenſchaft II. 315 ff. für jedes Land anführt. Die bedeutendſte Arbeit darunter iſt wohl die von Chriſt: Ueber Gemeinden und Gemeindeverfaſſungen (Einleitung zur dritten Auflage des badiſchen Gemeindegeſetzes, 1845). Es iſt natürlich, daß im Allgemeinen in dieſer Richtung ſchwer was Bedeutendes für das Weſen der Sache geſchehen konnte. Endlich hat Gneiſt und die von ihm begründete engliſche Richtung zwar unendlich viel im Gebiete der engliſchen Selbſtverwaltung, aber wenig für den ſpecifiſchen Begriff der Gemeinde wirken können.

Wenn wir daher jetzt die Stellung, welche die deutſche Literatur im Großen und Ganzen einnimmt, mit wenig Worten charakteriſiren wollen, ſo werden wir ſagen können, daß die Rechtsgeſchichte vortrefflich entwickelt iſt für die alte Zeit, während ſie für die neue ſo gut als gänzlich fehlt; daß die rein juriſtiſche Behandlung eine vorwiegend territoriale iſt, indem die Bedingungen eines deutſchen Gemeinderechts noch immer fehlen und fehlen werden, ſo lange man ſich über den Begriff der Gemeinde nicht einig wird; daß endlich die publiciſtiſche Behandlung zwar im Allgemeinen die Idee der Gemeindefreiheit mit großer Energie vertritt, aber durchaus einſeitig bei der Verfaſſungsfrage der Gemeinden ſtehen bleibt, während man das Verwaltungsrecht der Selbſtverwaltung im Grunde noch gar nicht kennt. Das letztere beruht wieder, wie wir ſogleich ſehen werden, auf der hiſtoriſch zu erklärenden Beſchränkung der ganzen deutſchen Auffaſſung auf die Ortsgemeinde. Die Gemeindeverfaſſung kann man auf dieſer Grundlage löſen, die Gemeindeverwaltung nicht. Demnach liegt hier die wahre Aufgabe für die Zukunft der Selbſtverwaltung. Und hier iſt daher der Punkt, auf welchem das Folgende anknüpft.

1. Begriff und Weſen der Gemeinde.

a) Allgemeine Bedeutung des Gemeindeweſens.

Indem wir nun zum Inhalt der Lehre vom Gemeindeweſen und Gemeinderecht übergehen, dürfen wir uns wohl zunächſt die Bedeutung dieſer Aufgabe, dann aber auch die Einſeitigkeit der bisherigen Behandlung vergegenwärtigen.

Es iſt zunächſt kein Zweifel, daß die Gemeinde der Hauptkörper der Selbſtverwaltung iſt. Alle andern Formen derſelben ſind dieſer Form untergeordnet; in ihr entſcheidet ſich die Frage, ob ein Staat wirklich Selbſtverwaltung beſitzt oder nicht. Das Gefühl, daß dem ſo iſt, begleitet die ganze Geſchichte des Gemeindelebens, und tritt

mit großer Macht ſogar bei den einzelnen Gemeinden wieder in den Vordergrund. Es verſchmilzt auf das Lebendigſte mit dem Gefühl der Angehörigkeit an das eigene Vaterland; es iſt und bleibt das große verbindende Glied zwiſchen dem Einzelnen und dem Ganzen; ja es iſt ſo mächtig, daß es da, wo das Ganze ſich dem Einzelnen entfremdet, daſſelbe ſogar zu erſetzen vermag. Wenn der Staat untergeht, wird das Vaterland durch die Heimath erſetzt. Und dieß Gefühl arbeitet und wirkt durch das ganze Leben hindurch; es iſt in der That, als ob die höhere Ordnung dieß unzerreißbare Band habe ſchaffen wollen, um des Einzelnen in ſeiner Theilnahme an dem Ganzen auch da gewiß zu ſein, wo das eigentliche tiefere Verſtändniß des organiſchen Zuſammengehörens fehlt. Darin in der That lag eines der gewaltigſten Elemente für die Staatenbildung und für die Thaten der alten Welt; denn es iſt das Weſen Griechenlands wie Roms, daß für die Griechen wie für die Römer die Heimath der Gemeinde das Vaterland war. Darin aber auch lag das große Element ihrer Freiheit; denn die Verfaſſungen Griechenlands wie Roms waren *Gemeindeverfaſſungen*; niemals haben ſich beide je zu Staatsverfaſſungen zu erheben vermocht; es hat nie einen römiſchen geſchweige denn einen griechiſchen Staat gegeben, ſondern nur eine Herrſchaft einer Großgemeinde über kleinere Gemeinden. Und wieder, als mit der germaniſchen Zeit die wahre Staatenbildung Europa's vor ſich geht, und in derſelben die Freiheit der Staaten vernichtet wird, flüchtet ſich die Selbſtändigkeit des Staatsbürgers in das Gemeindeweſen. Hier kämpft ſie den großen Kampf mit der Herrſchaft der Geſchlechter- und ſtändiſchen Ordnung; hier entſteht die Heimath des gewerblichen und damit freien Kapitals; von hier aus geht die Bewegung, welche die geſellſchaftliche Ordnung Europa's umgeſtaltet und damit die Epoche der Verfaſſungen begründet. Hier liegt daher auch in der neuen Zeit der Kern der wahren Freiheit; je weiter die geſellſchaftliche Entwicklung fortſchreitet, um ſo klarer wird es, daß der Werth und die Lebenskraft erſt geſichert ſind, wenn ſie auf dem freien Gemeindeleben beruhen. Und als daher ſich das Staatsbürgerthum der Gegenwart von der Vormundſchaft der polizeilichen Epoche emancipirt, wird wieder die Gemeinde und ihr Recht der eigentliche Kampfplatz für die harten Gegenſätze, welche das Leben der Staaten bilden; mit jeder Bewegung, mit jedem Jahre wird es klarer, daß in dieſer Richtung, welcher die Zukunft gehört, nichts entſchieden und nichts geſichert iſt, ſo lange es nicht in dem Rechte und Leben der Gemeinde ſeine dauernde und anerkannte Heimath gefunden hat. Die Gemeindefrage iſt damit die *praktiſche* Frage für die Entwicklung der Völkerfreiheit geworden; und ſchon ſind wir ſo weit, daß uns die

Staatsverfassungen nicht mehr genügen. Tausend Zeichen beweisen uns das; die Richtung der großen Bedürfnisse und Bewegungen unserer Zeit wenden sich in dem was wir als Selbstverwaltung bezeichnen, vor allem der Gemeinde und ihrem Rechte zu; ja fast ohne daß wir es recht wissen, ist in den Gemeinden gerade seit einem halben Menschenalter ein Fortschritt geschehen, der die neue Epoche, in der wir uns befinden, auf ihre wahren und dauernden Elemente gründet. Und wenn wir das mit Einem Worte sagen sollen, so sagen wir, daß der Charakter unserer Zeit darin besteht, daß wir den Uebergang von der freien aber abstrakten Verfassung zu der freien aber concreten Verwaltung entweder im Gemeindewesen, oder überhaupt nicht finden werden.

In diesem Sinne glauben wir nun sagen zu müssen, daß wir gerade in dieser Beziehung auf das Gemeindewesen in einer bedeutungsvollen Uebergangsepoche stehen, und daß die neue Gestalt des staatlichen Lebens in Europa und speciell in Deutschland erst dann beginnen und eine gesicherte sein wird, wenn wir diese Uebergangsperiode überwunden haben. In der That nämlich behaupten wir, daß wir am Schlusse derjenigen Vorstellung in Beziehung auf das Gemeindewesen stehen, welche aus guten und naheliegenden historischen Gründen den Anfang unseres Jahrhunderts bezeichnete. Diese Vorstellung war sich selbst vollkommen klar und ist daher auch leicht zu bestimmen. Es war die Meinung, daß die Freiheit der Gemeinde in der möglichst harten und scharfen Negation jedes Einflusses der allgemeinen Staatsgewalt und speciell der Regierung stehe. Im Kampfe mit der letztern überhaupt fühlen die Männer, welche den Fortschritt des Volkslebens vertreten, vor allem heraus, daß die Abhängigkeit der Gemeinde von der Regierung mehr bedeute als die bloß allgemeine und naturgemäße Abhängigkeit des Theiles vom Ganzen. Der Widerspruch, in welchem sie zu den Principien der Regierungen standen, formulirte sich ihnen nur zu der Forderung, daß die Gemeinde in ihrem Selbstbestimmungsrecht so unabhängig als möglich sein solle; die Freiheit erschien ihnen ausschließlich in der möglichsten Ausdehnung der Autonomie zu liegen, aber mit derselben auch erschöpft zu sein. Es war die Zeit der negativen Gemeindefreiheit, die Idee des Gegensatzes zwischen Gemeinde und Staat. Diese Epoche nun ist bei ihrem Ende angelangt. Das Bewußtsein wird lebendig, nicht daß jene Auffassung an sich falsch sei, sondern daß sie nicht genüge. Die freie Gemeinde im freien Staate ist nicht mehr die Gemeinde, welcher der Staat nichts mehr zu gebieten hat, und nicht mehr bloß diejenige, welche in ihrer Verfassung auf den Grundsätzen der freien Wahl beruht, sondern vielmehr diejenige, in

welcher neben dem freien Verfaſſungsrecht auch das Recht der freien Verwaltung gelten ſoll. Und darüber iſt man ſich im Principe einig. Aber trotzdem iſt aus dieſem allgemeinen Princip noch kein Syſtem geworden: der wahre Zuſammenhang zwiſchen dem Gemeindeweſen und dem Staate iſt noch nicht gefunden. Und es iſt, indem wir nach demſelben ſuchen, nothwendig, ſich von dem Zuſammenhange Rechenſchaft abzulegen, in welchem dieſe Auffaſſung mit der richtigen Grundlage des Gemeindeweſens ſteht.

Allerdings nämlich gab es eine Zeit, in welcher die Freiheit des Volkes ſich faſt ausſchließlich noch auf die Gemeinde angewieſen ſah. Nur in der Gemeinde gab es eine Vertretung durch freie Wahl; nur in der Gemeinde gab es einen gültigen Beſchluß durch Stimmenmehrheit; nur in der Gemeinde gab es Verſammlung, öffentliche Debatten, berechtigte Theilnahme der Staatsbürger an öffentlichen Angelegenheiten. Die Gemeinde erſchien daher auch in dieſer Zeit Vielen, die trüber in die Zukunft ſahen, als die letzte, Anderen, die mit hellerem Blick ausgeſtattet waren, als die erſte Heimath des freien Volkes. Daher begriffen die Einen die Gemeinde als den Staat im Kleinen, weil ſie die Grundrechte derſelben auf den Staat im Großen angewendet wünſchten; die Andern ſahen in ihr eine Garantie der Verfaſſung; noch Andere ſuchten in ihrem hiſtoriſchen Recht auf Selbſtändigkeit Grund und Rechtstitel für das Gegenwärtige; noch Andere glaubten, wie geſagt, daß die höchſte Entwicklung des Gemeinderechts, das ſie ſich als den Mikrokosmus des freien Staats dachten, in ſchneidender Oppoſition zu einer Regierung ſtehe, die das Weſen des wahren Staats verkannte; faſt Allen aber erſchien die Gemeinde als ein organiſcher Beſtandtheil der Verfaſſung des Volkes überhaupt; und in dem Kampfe um die Verfaſſung oder um den Antheil an der geſetzgebenden Gewalt kam es niemanden in den Sinn, daß zuletzt die Geſetzgebung ſelbſt doch nur die eine Seite des Staatslebens enthalte, neben der die Verwaltung als zweite mit gleichem Recht ſich hinſtellt. Und das war allerdings um ſo natürlicher, als damals die Geſetzgebung ſelbſt ja nicht eine ſelbſtändige Funktion des Staatslebens, ſondern mit der Verordnung ſo innig verſchmolzen war, daß man erſt jetzt lernt, ſie mit ihren ſo weſentlichen Beſtandtheilen von einander zu ſcheiden. Wie konnte daher überhaupt die Frage entſtehen, welchem von beiden Organismen, der Geſetzgebung oder der Verwaltung, die Gemeinde angehört? Und ſo kam es in natürlicher Weiſe, daß man die ganze Frage nach den Gemeinden, ihrem Recht und ihrem Weſen, immer mit der Frage nach der Verfaſſung in Verbindung brachte, ohne ſich Rechenſchaft abzulegen, was denn eigentlich die Verfaſſung ihrem

eigenen Wesen nach sei. Dadurch nun ward eine klare systematische Behandlung des Gemeinderechts an und für sich unmöglich; es hat keine gegeben und konnte keine geben. Denn vor allen Dingen muß das feststehen, daß es kein Verständniß des Gemeindewesens und Rechts geben wird, so lange man nicht die Gesetzgebung von der Verwaltung und in dieser wieder die vollziehende Gewalt mit ihren specifischen Elementen geschieden hat; das wodurch sich die folgende Auffassung von allen vorhergehenden unterscheidet, läßt sich daher zunächst negativ in dem Satze zusammenfassen, daß das Gemeindewesen und Gemeinderecht mit der (eigentlichen) Verfassung oder der Gesetzgebung gar nichts zu thun hat, sondern *ausschließlich dem Begriffe, Organismus und Recht der vollziehenden Gewalt angehört*. Und erst auf dieser Grundlage ist es möglich, von einem Systeme des Gemeinderechts zu reden.

b) Die formalen Grundbegriffe.

Indem wir nunmehr das System des Gemeinderechts darzulegen versuchen, dürfen wir vielleicht bei der hohen Wichtigkeit der Sache einen Augenblick um die freundliche Aufmerksamkeit unserer Leser bitten.

Das Recht der Gemeinde hat auf allen seinen Punkten und in allen seinen Theilen dieselbe Natur wie jedes andere Recht. Es ist an und für sich ohne Inhalt. Es empfängt seinen Inhalt erst durch das Leben selbst, für welches es gilt. Um ein bestimmtes Recht zu verstehen, *muß* ich auf das Wesen desjenigen eingehen, für welches es gilt. Für dieses Wesen selbst aber ist es allerdings von höchster Bedeutung.

Denn jedes Recht, und so auch das Gemeinderecht, hat die Aufgabe, das Wesen und Leben desjenigen, wofür es gilt, in feste, nach außen hin gültige Form zu bringen, und es für Dritte als ein selbständiges und unverletzbares hinzustellen. Das Verständniß jedes positiven Rechts ist daher das Verständniß desjenigen, für welches und durch welches es gilt. Und *das* ist die Grundlage aller Behandlung, auch des Gemeinderechts.

Nun aber ist die Gemeinde weder ein Staat im Kleinen nach Aristoteles, noch die Hauptbasis der Freiheit, noch bloß eine historische Thatsache, sondern die Gemeinde ist ein *Organ der vollziehenden Gewalt*. Das steht fest. Und ist sie das, so folgt das entscheidende Princip für das ganze Gemeinderecht, daß dasselbe seinem ganzen Inhalte nach nun auch nichts anderes sein kann, als das Recht der

vollziehenden Gewalt modificirt und bestimmt durch das Wesen der Gemeinde als *Körper der örtlichen Selbstverwaltung*. Ein anderes Recht derselben, ein besonderes Verhältniß zur Gesetzgebung oder zum Staatsoberhaupt, ein anderes besonderes öffentliches Recht derselben ist gar nicht denkbar. Ist dem aber so, so folgt, daß nunmehr auch das System des Gemeinderechts aus diesem Begriffe desselben hervorgehen muß. Was er erzeugt hat, muß er erschöpfen können. Kann er es nicht, so ist er eben falsch. Und er kann es.

Es ergibt sich nämlich, daß dem aufgestellten Grundbegriffe nach das ganze Gemeinderecht in vier Kategorien zerfällt, die einfach aus dem Wesen der Gemeinde hervorgehen.

Zuerst folgt nämlich, daß die Gemeinde als Organ der vollziehenden Gewalt das Element der *Freiheit* in dieselbe hinein bringt. „Freiheit" heißt aber nicht selbstherrliche Selbstbestimmung; denn durch diese ist nicht einmal der Staat frei, obwohl er sie schon seinem Wesen nach besitzt. Sondern Freiheit heißt die organische Theilnahme an der Funktion der Verwaltung oder der That des Staats. Und das erste Princip alles Gemeinderechts ist daher das Princip, daß alle in der Gemeinde enthaltenen Funktionen der Vollziehung unter Mitwirkung derer, an denen sie vollzogen werden, geschehen. Die Formen dieser Mitwirkung sind Stimmrecht und Wahlrecht. Das allgemeinste Princip des Gemeinderechts ist daher der rechtliche Grundsatz, ohne den es vielleicht Amtsbezirke, *aber keine Gemeinde gibt*, daß in ihm die einzelnen Akte der Vollziehung vermöge des Stimmrechts und Wahlrechts der Mitwirkung der Staatsbürger übergeben werden. Das ist der Kern der „Freiheit" in dem Gemeinderecht.

Zweitens aber folgt, daß wenn die Gemeinde ein selbständiges Organ der Vollziehung ist, sie einen *persönlichen Organismus* besitzen, also ein persönliches Oberhaupt, eine ihren Willen setzende, und eine diesen Willen vollziehende Gewalt besitzen muß. Das nun kann in mehr oder weniger klarer Weise vorhanden sein, aber vorhanden ist es immer. Und nun nennen wir die Bestimmungen, welche diesen Organismus bestimmen, die *Gemeindeordnung*. *Insofern* diese Organe *gewählt* werden, erscheinen diese Gemeindeordnungen als *Gemeindeverfassung*: die Gemeindeverfassung ist daher die Geltung des Princips der Gemeindefreiheit in der Gemeindeordnung. Sie kann größer und geringer sein — es kann nur ein Theil der Organe oder alle gewählt, es kann nur ein Theil der Beschlüsse oder alle dem Stimmrecht unterliegen, aber *ein Theil* der Gemeindeordnung ist *stets* frei; sonst ist es eben keine Gemeinde wie gesagt. Das ist klar.

Diese Grundsätze sind nun allerdings von so entscheidender Bedeutung

für die Gemeinde, daß namentlich das deutsche Recht mit dem Begriffe der Gemeindeverfassung über diesen Punkt gar nicht hinaus gekommen ist. Man hat daher auch gar nicht gesehen, daß für die Gemeinde dasselbe gilt wie für den Staat — daß nämlich die Verfassungsmäßigkeit nicht eben mit diesen Wahlen erschöpft ist, sondern daß sie eigentlich erst damit beginnt. Denn die Verwirklichung der Idee der Verfassung bedingt nun, daß das was wir die vollziehende Gewalt nennen, der gesetzgebenden untergeordnet sein muß, wie die That dem Willen; daß dieß *nur dann* möglich ist, wenn die beschließenden von den vollziehenden Organen aufs strengste geschieden sind und jedes seine Competenz hat, daß erst daraus die Verantwortlichkeit hervorgeht, und daß erst in diesem Zusammenwirken dasjenige erreicht wird, was wir das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht nennen. Die Anwendung des Princips der Wahl auf die Organe ist daher in der That nur Ein Moment der Freiheit der Gemeinde; das zweite ist die Anwendung der Grundsätze des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts auf die Thätigkeit ihrer einzelnen großen Organe und ihrer Funktionen; erst mit dieser ist das Wesen der Gemeinde nach Innen erschöpft; und so können wir jetzt auf dasselbe die beiden Worte anwenden, welche uns die Sache mit den bekanntesten Namen bezeichnen. Wir sagen demnach, daß die *Gemeindeverfassung* diejenige Ordnung sei, nach welcher Stimmrecht und Wahlrecht auf Beschlüsse und Organe der Gemeinde angewendet werden; daß die *Gemeindeverwaltung* dagegen die Anwendung der Grundsätze des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts auf das Verhältniß jener drei Organismen zu einander enthalte. Und dieß scheint leicht verständlich.

Drittens nun aber bleibt die Gemeinde mit aller ihrer Freiheit und Organisation ein Glied des höheren Ganzen. Das nun ist dadurch ausgedrückt, daß ihre Beschlüsse *niemals Gesetze, sondern nur Verordnungen und Verfügungen* sein können. Sie haben dadurch in Inhalt und Ausführung eine Gränze gegenüber der Gesetzgebung und der Verordnungsgewalt der Regierung; das ist, sie enthalten die Anwendung der allgemeinen Grundsätze der Autonomie und Oberaufsicht in spezieller Anwendung auf das Gemeindewesen. Und so entsteht der dritte Theil des Gemeinderechts, das Verhältniß ihrer Freiheit und Thätigkeit zu Staat und Regierung, oder das staatliche Recht der Gemeinde.

Viertens aber muß nun, wenn alle diese Punkte den Inhalt des Gemeinderechts bilden, auch die Vollendung des Gemeindewesens erst dann möglich sein, wenn die Gemeinde fähig wird, alle Bedingungen jener Rechtsentwicklung selbständig bei sich durchzuführen.

Das nun hat zur Voraussetzung eine einheitliche Ordnung der Gemeinden untereinander, die auf dem wesentlichen Unterschiede der Ortsgemeinde und der Verwaltungsgemeinde beruht; und diese einheitliche Ordnung als ein System ineinandergreifender Rechte betrachtet, ergibt das, was wir das System des Gemeindewesens und sein Recht nennen. Erst in diesem Systeme kann daher die Vollendung des Gemeindewesens gefunden werden.

Dieses nun sind die vier Grundkategorien alles Gemeinderechts. Der ganze Inhalt des letztern muß auf sie zurückgeführt, durch sie verstanden werden. Sie sind die Grundlage der Vergleichung und Beurtheilung, und von ihnen aus entsteht daher die wissenschaftliche Behandlung des Gemeinderechts überhaupt.

Allein sie gehen eben, wie wir bereits gesagt, von dem Wesen der Gemeinde, also von dem allen Zuständen der letztern gleichartigen Element aus. Sie können daher das Recht der Gemeinde erklären, wie es sein soll, aber nicht das Recht, wie es ist. Sie sind die Basis des Gleichen in allen Formen des Gemeinderechts, aber nicht die Grundlage des Verschiedenen. Und wieder begegnet uns hier wie in allen Rechtsgebieten die Thatsache, daß in der Wirklichkeit das an sich Gleiche zum Verschiedenen wird. Das in sich aufzunehmen und zu erklären ist die zweite Aufgabe der Wissenschaft. Sie hat neben den Begriff die historische Gestalt des Gegebenen zum Verständniß zu bringen.

Das nun ist gerade bei dem Gemeinderecht vor Allem nöthig. Und zwar deßhalb, weil das positive Gemeinderecht, namentlich Deutschlands, noch sehr weit hinter demjenigen zurücksteht, was wir als die wahre Gestalt des letztern in jenen vier Grundverhältnissen fordern müssen. Im Gemeinderecht ist das was die Wissenschaft lehrt, am weitesten unter allen Theilen des öffentlichen Rechts demjenigen voraus, was als positives Recht gilt. Wir haben daher hier noch viel mehr zu fordern als zu erklären. Und das bildet die formale Schwierigkeit dieses Theiles unserer Aufgabe.

Es bleibt uns nun derselben gegenüber nichts anderes übrig, als letztern in zwei große Gebiete einzutheilen, das historische und das matische.

Das erstere soll uns zeigen, wie sich im Laufe der Jahrhunderte positive Recht aus dem Wesen der Gemeinde gebildet hat, welche ren dasselbe bestimmen, und auf welchem Punkte wir in Europa llgemeinen so wie bei den Hauptkulturvölkern stehen.

Das zweite dagegen wird zur Aufgabe haben, die eben dargelegten bgedanken des wahren Gemeinderechts, und zwar mit specieller ung auf die deutschen Gemeinderechte, darzulegen.

Das erste ist das Verständniß der Gegenwart auf Grundlage der Vergangenheit, das zweite die Beurtheilung derselben auf Grundlage der Zukunft.

2. Elemente der historischen Gestaltung des Gemeinderechts.

a) Grundzüge der europäischen Geschichte des Gemeinderechts.

Wenn wir das Folgende mit der Bemerkung beginnen, daß es bisher keine Geschichte des Gemeinderechts in selbständiger Behandlung neben der der Landstände und des Vereinswesens gibt, so thun wir das nicht um eine Kritik auszusprechen. Sondern wir thun es vielmehr, um von vornherein die großen Mängel in Allgemeinheiten zu entschuldigen, welche der kundige Leser im Folgenden finden wird. Denn der wissenschaftliche Fleiß hat gerade für dieß Gebiet ein so gewaltiges Material zusammengebracht, daß man dasselbe entweder gar nicht, oder in nur noch speciellerer Behandlung benützen darf. Man muß sich eben bescheiden, und das eine oder das andere wählen. Nach der ganzen Idee unseres Wirkens aber ist es unsere Aufgabe, statt der einschneidenden Einzelheiten vielmehr die beherrschenden Gesetze aufzustellen, durch welche der Wechsel der Vergangenheit und das Werden der Zukunft bestimmt wird. Und nach der Lage der gegenwärtigen Literatur dürfen wir eben alles voraussetzen, bis auf diesen Theil. Möge es uns verstattet sein zu hoffen, daß wir gerade auf diesem Punkte fördern können!

Der allgemeine Standpunkt nun, von dem wir ausgehen, besteht darin, daß das gesammte Gemeindewesen Europa's bei aller seiner Verschiedenheit Ein Ganzes ist, das in denselben Grundformen sich entwickelt und denselben Gesetzen unterliegt, so verschieden auch sonst die Einzelnheiten sein mögen.

Betrachtet man von diesem Standpunkt aus die Geschichte des Gemeinderechts in Europa, so zeigen sich drei große Grundformen, die in allen einzelnen Ländern vorhanden sind, aber in jedem derselben in verschiedenen Gestalten und Bewegungen in einander übergehen. Die Besonderheit, oder wenn man will, die Nationalität der einzelnen Rechtsgeschichte dieses Gebietes besteht daher eben in diesen Uebergängen, nicht in den Grundformen, die allenthalben gleich sind. Die letzteren aber sind die Gemeinde der Geschlechterordnung, als *Dorf und Herrschaft*; die Gemeinde der Ständeordnung als die eigentliche *Stadt*, und die Gemeinde der staatsbürgerlichen Gesellschaft in dem *verfassungsmäßigen Gemeindewesen* des 19. Jahrhunderts. Auf diese drei Grundformen muß die Geschichte jeder Gemeindeordnung in jedem

Staate Europa's zurückgeführt werden. Wenn wir nun sagen, daß jede dieser Grundformen eine besondere Gestalt der Gemeinde ist, so bedeutet das, daß die oben dargestellten vier Hauptbegriffe des Gemeinderechts in jeder derselben ihre auf den historischen Elementen ruhende Gestaltung hat; und in der That ist die Entwicklung derselben aus einander und ihr gegenseitiges Eingreifen in einander die Basis der europäischen Geschichte der Gemeinde.

Diese Entwicklung nun, oder der Proceß des Ueberganges aus einer Epoche in die andere ist nun natürlich kein zufälliger. Während wir in jenen drei Grundformen die Hauptgestalten haben, die sich in der Geschichte der Gemeinde zur Geltung hinausarbeiten, liegt der Kern der Geschichte in der Gewalt, welche ihrerseits eben die Kraft besaß, die neue Gestalt aus der alten zu erzeugen. Und möge man sonst über die Wissenschaft der Geschichte, die Auflösung ihrer Bewegungen in bestimmte Gesetze derselben denken wie man will, wenigstens bei der Geschichte des europäischen Gemeindewesens kann man derselben nicht entbehren, und ohne sie dieselbe in ihrem inneren und äußeren organischen Gange nicht verstehen. Wir verstatten uns daher, sie hier in möglichster Kürze aufzustellen.

Das was wir die menschliche Gesellschaft nennen, die Ordnung des persönlichen Lebens gesetzt durch die Vertheilung der höchsten Güter, hat in der Gemeinde einen anderen Charakter als in dem großen Ganzen des Volkes. In der Gemeinde drängen sich die Elemente der Gesellschaft so örtlich eng zusammen, und die Reibung, die Harmonie und die Gegensätze der Menschen werden so fühlbar für das individuelle Leben, daß jede Frage, jede Bewegung, jede Hoffnung und das Streben des Einzelnen einen durchaus persönlichen Charakter annehmen. Die großen Elemente des menschlichen Lebens erfüllen sich der Gemeinde so sehr mit persönlichen Empfindungen, mit Liebe und ß, die großen Bewegungen werden hier so sehr zur persönlichen That Einzelnen gegen den Einzelnen, daß uns, so wie wir bei der Gende als solcher stehen bleiben wollen, das Ganze mit seinem ruhigen, gleichen Gesetze verschwindet, und uns statt desselben ein zwar nsvolles und oft mächtiges, immer aber zufälliges Bild erscheint, uns leicht die allgemeine Basis vergessen läßt, die seinen Hinterd bildet. Die erste Aufgabe der Wissenschaft ist es daher, sich jene örtliche Gestalt zu erheben, und auf die objectiven großen oren zurückzugehen, welche am letzten Ort hier die Entwicklung bechen. Erst in ihnen steht man vor den bewegenden Kräften der ichte, am klarsten im Gebiete des Gemeindewesens.

Diese Faktoren nun sind einerseits der Besitz in seinen beiden

Staatsverfassungen nicht mehr genügen. Tausend Zeichen beweisen uns das; die Richtung der großen Bedürfnisse und Bewegungen unserer Zeit wenden sich in dem was wir als Selbstverwaltung bezeichnen, vor allem der Gemeinde und ihrem Rechte zu; ja fast ohne daß wir es recht wissen, ist in den Gemeinden gerade seit einem halben Menschenalter ein Fortschritt geschehen, der die neue Epoche, in der wir uns befinden, auf ihre wahren und dauernden Elemente gründet. Und wenn wir das mit Einem Worte sagen sollen, so sagen wir, daß der Charakter unserer Zeit darin besteht, daß wir den Uebergang von der freien aber abstrakten Verfassung zu der freien aber concreten Verwaltung entweder im Gemeindewesen, oder überhaupt nicht finden werden.

In diesem Sinne glauben wir nun sagen zu müssen, daß wir gerade in dieser Beziehung auf das Gemeindewesen in einer bedeutungsvollen Uebergangsepoche stehen, und daß die neue Gestalt des staatlichen Lebens in Europa und speciell in Deutschland erst dann beginnen und eine gesicherte sein wird, wenn wir diese Uebergangsperiode überwunden haben. In der That nämlich behaupten wir, daß wir am Schlusse derjenigen Vorstellung in Beziehung auf das Gemeindewesen stehen, welche aus guten und naheliegenden historischen Gründen den Anfang unseres Jahrhunderts bezeichnete. Diese Vorstellung war sich selbst vollkommen klar und ist daher auch leicht zu bestimmen. Es war die Meinung, daß die Freiheit der Gemeinde in der möglichst harten und scharfen Negation jedes Einflusses der allgemeinen Staatsgewalt und speciell der Regierung stehe. Im Kampfe mit der letztern überhaupt fühlen die Männer, welche den Fortschritt des Volkslebens vertreten, vor allem heraus, daß die Abhängigkeit der Gemeinde von der Regierung mehr bedeute als die bloß allgemeine und naturgemäße Abhängigkeit des Theiles vom Ganzen. Der Widerspruch, in welchem sie zu den Principien der Regierungen standen, formulirte sich ihnen nur zu der Forderung, daß die Gemeinde in ihrem Selbstbestimmungsrecht so unabhängig als möglich sein solle; die Freiheit erschien ihnen ausschließlich in der möglichsten Ausdehnung der Autonomie zu liegen, aber mit derselben auch erschöpft zu sein. Es war die Zeit der negativen Gemeindefreiheit, die Idee des Gegensatzes zwischen Gemeinde und Staat. Diese Epoche nun ist bei ihrem Ende angelangt. Das Bewußtsein wird lebendig, nicht daß jene Auffassung an sich falsch sei, sondern daß sie nicht genüge. Die freie Gemeinde im freien Staate ist nicht mehr die Gemeinde, welcher der Staat nichts mehr zu gebieten hat, und nicht mehr bloß diejenige, welche in ihrer Verfassung auf den Grundsätzen der freien Wahl beruht, sondern vielmehr diejenige, in

welcher neben dem freien Verfassungsrecht auch das Recht der freien Verwaltung gelten soll. Und darüber ist man sich im Principe einig. Aber trotzdem ist aus diesem allgemeinen Princip noch kein System geworden: der wahre Zusammenhang zwischen dem Gemeindewesen und dem Staate ist noch nicht gefunden. Und es ist, indem wir nach demselben suchen, nothwendig, sich von dem Zusammenhange Rechenschaft abzulegen, in welchem diese Auffassung mit der richtigen Grundlage des Gemeindewesens steht.

Allerdings nämlich gab es eine Zeit, in welcher die Freiheit des Volkes sich fast ausschließlich noch auf die Gemeinde angewiesen sah. Nur in der Gemeinde gab es eine Vertretung durch freie Wahl: nur in der Gemeinde gab es einen gültigen Beschluß durch Stimmenmehrheit; nur in der Gemeinde gab es Versammlung, öffentliche Debatten, berechtigte Theilnahme der Staatsbürger an öffentlichen Angelegenheiten. Die Gemeinde erschien daher auch in dieser Zeit Vielen, die trüber in die Zukunft sahen, als die letzte, Anderen, die mit hellerem Blick ausgestattet waren, als die erste Heimath des freien Volkes. Daher begriffen die Einen die Gemeinde als den Staat im Kleinen, weil sie die Grundrechte derselben auf den Staat im Großen angewendet wünschten; die Andern sahen in ihr eine Garantie der Verfassung; noch Andere suchten in ihrem historischen Recht auf Selbständigkeit Grund und Rechtstitel für das Gegenwärtige; noch Andere glaubten, wie gesagt, daß die höchste Entwicklung des Gemeinderechts, das sie sich als den Mikrokosmus des freien Staats dachten, in schneidender Opposition zu einer Regierung stehe, die das Wesen des wahren Staats verkannte; fast Allen aber erschien die Gemeinde als ein organischer Bestandtheil der Verfassung des Volkes überhaupt; und in dem Kampfe um die Verfassung oder um den Antheil an der gesetzgebenden Gewalt kam es niemanden in den Sinn, daß zuletzt die Gesetzgebung selbst doch nur die eine Seite des Staatslebens enthalte, neben der die Verwaltung als zweite mit gleichem Recht sich hinstellt. Und das war allerdings um so natürlicher, als damals die Gesetzgebung selbst ja nicht eine selbständige Funktion des Staatslebens, sondern mit der Verordnung so innig verschmolzen war, daß man erst jetzt lernt, sie mit ihren so wesentlichen Bestandtheilen von einander zu scheiden. Wie konnte daher überhaupt die Frage entstehen, welchem von beiden Organismen, der Gesetzgebung oder der Verwaltung, die Gemeinde angehört? Und so kam es in natürlicher Weise, daß man die ganze Frage nach den Gemeinden, ihrem Recht und ihrem Wesen, immer mit der Frage nach der Verfassung in Verbindung brachte, ohne sich Rechenschaft abzulegen, was denn eigentlich die Verfassung ihrem

eigenen Wesen nach sei. Dadurch nun ward eine klare systematische Behandlung des Gemeinderechts an und für sich unmöglich; es hat keine gegeben und konnte keine geben. Denn vor allen Dingen muß das feststehen, daß es kein Verständniß des Gemeindewesens und Rechts geben wird, so lange man nicht die Gesetzgebung von der Verwaltung und in dieser wieder die vollziehende Gewalt mit ihren specifischen Elementen geschieden hat; das wodurch sich die folgende Auffassung von allen vorhergehenden unterscheidet, läßt sich daher zunächst negativ in dem Satze zusammenfassen, daß das Gemeindewesen und Gemeinderecht mit der (eigentlichen) Verfassung oder der Gesetzgebung gar nichts zu thun hat, sondern *ausschließlich dem Begriffe, Organismus und Recht der vollziehenden Gewalt angehört*. Und erst auf dieser Grundlage ist es möglich, von einem Systeme des Gemeinderechts zu reden.

b) Die formalen Grundbegriffe.

Indem wir nunmehr das System des Gemeinderechts darzulegen versuchen, dürfen wir vielleicht bei der hohen Wichtigkeit der Sache einen Augenblick um die freundliche Aufmerksamkeit unserer Leser bitten.

Das Recht der Gemeinde hat auf allen seinen Punkten und in allen seinen Theilen dieselbe Natur wie jedes andere Recht. Es ist an und für sich ohne Inhalt. Es empfängt seinen Inhalt erst durch das Leben selbst, für welches es gilt. Um ein bestimmtes Recht zu verstehen, *muß* ich auf das Wesen desjenigen eingehen, für welches es gilt. Für dieses Wesen selbst aber ist es allerdings von höchster Bedeutung.

Denn jedes Recht, und so auch das Gemeinderecht, hat die Aufgabe, das Wesen und Leben desjenigen, wofür es gilt, in feste, nach außen hin gültige Form zu bringen, und es für Dritte als ein selbständiges und unverletzbares hinzustellen. Das Verständniß jedes positiven Rechts ist daher das Verständniß desjenigen, für welches und durch welches es gilt. Und *das* ist die Grundlage aller Behandlung, auch des Gemeinderechts.

Nun aber ist die Gemeinde weder ein Staat im Kleinen nach Aristoteles, noch die Hauptbasis der Freiheit, noch bloß eine historische Thatsache, sondern die Gemeinde ist ein *Organ der vollziehenden Gewalt*. Das steht fest. Und ist sie das, so folgt das entscheidende Princip für das ganze Gemeinderecht, daß dasselbe seinem ganzen Inhalte nach nun auch nichts anderes sein kann, als das Recht der

vollziehenden Gewalt modificirt und bestimmt durch das Wesen der Gemeinde als Körper der örtlichen Selbstverwaltung. Ein anderes Recht derselben, ein besonderes Verhältniß zur Gesetzgebung oder zum Staatsoberhaupt, ein anderes besonderes öffentliches Recht derselben ist gar nicht denkbar. Ist dem aber so, so folgt, daß nunmehr auch das System des Gemeinderechts aus diesem Begriffe desselben hervorgehen muß. Was er erzeugt hat, muß er erschöpfen können. Kann er es nicht, so ist er eben falsch. Und er kann es.

Es ergibt sich nämlich, daß dem aufgestellten Grundbegriffe nach das ganze Gemeinderecht in vier Kategorien zerfällt, die einfach aus dem Wesen der Gemeinde hervorgehen.

Zuerst folgt nämlich, daß die Gemeinde als Organ der vollziehenden Gewalt das Element der Freiheit in dieselbe hinein bringt. „Freiheit" heißt aber nicht selbstherrliche Selbstbestimmung; denn durch diese ist nicht einmal der Staat frei, obwohl er sie schon seinem Wesen nach besitzt. Sondern Freiheit heißt die organische Theilnahme an der Funktion der Verwaltung oder der That des Staats. Und das erste Princip alles Gemeinderechts ist daher das Princip, daß alle in der Gemeinde enthaltenen Funktionen der Vollziehung unter Mitwirkung derer, an denen sie vollzogen werden, geschehen. Die Formen dieser Mitwirkung sind Stimmrecht und Wahlrecht. Das allgemeinste Princip des Gemeinderechts ist daher der rechtliche Grundsatz, ohne den es vielleicht Amtsbezirke, aber keine Gemeinde gibt, daß in ihm die einzelnen Akte der Vollziehung vermöge des Stimmrechts und Wahlrechts der Mitwirkung der Staatsbürger übergeben werden. Das ist der Kern der „Freiheit" in dem Gemeinderecht.

Zweitens aber folgt, daß wenn die Gemeinde ein selbständiges Organ der Vollziehung ist, sie einen persönlichen Organismus besitzen, also ein persönliches Oberhaupt, eine ihren Willen setzende, und eine diesen Willen vollziehende Gewalt besitzen muß. Das nun kann in mehr oder weniger klarer Weise vorhanden sein, aber vorhanden ist es immer. Und nun nennen wir die Bestimmungen, welche diesen Organismus bestimmen, die Gemeindeordnung. Insofern diese Organe gewählt werden, erscheinen diese Gemeindeordnungen als Gemeindeverfassung: die Gemeindeverfassung ist daher die Geltung des Princips der Gemeindefreiheit in der Gemeindeordnung. Sie kann größer und geringer sein — es kann nur ein Theil der Organe oder alle gewählt, es kann nur ein Theil der Beschlüsse oder alle dem Stimmrecht unterliegen, aber ein Theil der Gemeindeordnung ist stets frei; sonst ist es eben keine Gemeinde wie gesagt. Das ist klar.

Diese Grundsätze sind nun allerdings von so entscheidender Bedeutung

für die Gemeinde, daß namentlich das deutſche Recht mit dem Begriffe der Gemeindeverfaſſung über dieſen Punkt gar nicht hinaus gekommen iſt. Man hat daher auch gar nicht geſehen, daß für die Gemeinde daſſelbe gilt wie für den Staat — daß nämlich die Verfaſſungsmäßigkeit nicht eben mit dieſen Wahlen erſchöpft iſt, ſondern daß ſie eigentlich erſt damit beginnt. Denn die Verwirklichung der Idee der Verfaſſung bedingt nun, daß das was wir die vollziehende Gewalt nennen, der geſetzgebenden untergeordnet ſein muß, wie die That dem Willen; daß dieß *nur dann* möglich iſt, wenn die beſchließenden von den vollziehenden Organen aufs ſtrengſte geſchieden ſind und jedes ſeine Competenz hat, daß erſt daraus die Verantwortlichkeit hervorgeht, und daß erſt in dieſem Zuſammenwirken dasjenige erreicht wird, was wir das verfaſſungsmäßige Verwaltungsrecht nennen. Die Anwendung des Princips der Wahl auf die Organe iſt daher in der That nur Ein Moment der Freiheit der Gemeinde; das zweite iſt die Anwendung der Grundſätze des verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts auf die Thätigkeit ihrer einzelnen großen Organe und ihrer Funktionen; erſt mit dieſer iſt das Weſen der Gemeinde nach Innen erſchöpft; und ſo können wir jetzt auf daſſelbe die beiden Worte anwenden, welche uns die Sache mit den bekannteſten Namen bezeichnen. Wir ſagen demnach, daß die *Gemeindeverfaſſung* diejenige Ordnung ſei, nach welcher Stimmrecht und Wahlrecht auf Beſchlüſſe und Organe der Gemeinde angewendet werden; daß die *Gemeindeverwaltung* dagegen die Anwendung der Grundſätze des verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts auf das Verhältniß jener drei Organismen zu einander enthalte. Und dieß ſcheint leicht verſtändlich.

Drittens nun aber bleibt die Gemeinde mit aller ihrer Freiheit und Organiſation ein Glied des höheren Ganzen. Das nun iſt dadurch ausgedrückt, daß ihre Beſchlüſſe *niemals Geſetze, ſondern nur Verordnungen und Verfügungen* ſein können. Sie haben dadurch in Inhalt und Ausführung eine Gränze gegenüber der Geſetzgebung und der Verordnungsgewalt der Regierung; das iſt, ſie enthalten die Anwendung der allgemeinen Grundſätze der Autonomie und Oberaufſicht in ſpezieller Anwendung auf das Gemeindeweſen. Und ſo entſteht der dritte Theil des Gemeinderechts, das Verhältniß ihrer Freiheit und Thätigkeit zu Staat und Regierung, oder das ſtaatliche Recht der Gemeinde.

Viertens aber muß nun, wenn alle dieſe Punkte den Inhalt des Gemeinderechts bilden, auch die Vollendung des Gemeindeweſens erſt dann möglich ſein, wenn die Gemeinde fähig wird, alle Bedingungen jener Rechtsentwicklung ſelbſtändig bei ſich durchzuführen.

Das nun hat zur Voraussetzung eine einheitliche Ordnung der Gemeinden untereinander, die auf dem wesentlichen Unterschiede der Ortsgemeinde und der Verwaltungsgemeinde beruht; und diese einheitliche Ordnung als ein System ineinandergreifender Rechte betrachtet, ergibt das, was wir das System des Gemeindewesens und sein Recht nennen. Erst in diesem Systeme kann daher die Vollendung des Gemeindewesens gefunden werden.

Dieses nun sind die vier Grundkategorien alles Gemeinderechts. Der ganze Inhalt des letztern muß auf sie zurückgeführt, durch sie verstanden werden. Sie sind die Grundlage der Vergleichung und Beurtheilung, und von ihnen aus entsteht daher die wissenschaftliche Behandlung des Gemeinderechts überhaupt.

Allein sie gehen eben, wie wir bereits gesagt, von dem Wesen der Gemeinde, also von dem allen Zuständen der letztern gleichartigen Element aus. Sie können daher das Recht der Gemeinde erklären, wie es sein soll, aber nicht das Recht, wie es ist. Sie sind die Basis des Gleichen in allen Formen des Gemeinderechts, aber nicht die Grundlage des Verschiedenen. Und wieder begegnet uns hier wie in allen Rechtsgebieten die Thatsache, daß in der Wirklichkeit das an sich Gleiche zum Verschiedenen wird. Das in sich aufzunehmen und zu erklären ist die zweite Aufgabe der Wissenschaft. Sie hat neben den Begriff die historische Gestalt des Gegebenen zum Verständniß zu bringen.

Das nun ist gerade bei dem Gemeinderecht vor Allem nöthig. Und zwar deßhalb, weil das positive Gemeinderecht, namentlich Deutschlands, noch sehr weit hinter demjenigen zurücksteht, was wir als die wahre Gestalt des letztern in jenen vier Grundverhältnissen fordern müssen. Im Gemeinderecht ist das was die Wissenschaft lehrt, am weitesten unter allen Theilen des öffentlichen Rechts demjenigen voraus, was als positives Recht gilt. Wir haben daher hier noch viel mehr zu fordern als zu erklären. Und das bildet die formale Schwierigkeit dieses Theiles unserer Aufgabe.

Es bleibt uns nun derselben gegenüber nichts anderes übrig, als die letztern in zwei große Gebiete einzutheilen, das historische und das systematische.

Das erstere soll uns zeigen, wie sich im Laufe der Jahrhunderte das positive Recht aus dem Wesen der Gemeinde gebildet hat, welche Faktoren dasselbe bestimmen, und auf welchem Punkte wir in Europa im Allgemeinen so wie bei den Hauptkulturvölkern stehen.

Das zweite dagegen wird zur Aufgabe haben, die eben dargelegten Grundgedanken des wahren Gemeinderechts, und zwar mit specieller Beziehung auf die deutschen Gemeinderechte, darzulegen.

Das erste ist das Verständniß der Gegenwart auf Grundlage der Vergangenheit, das zweite die Beurtheilung derselben auf Grundlage der Zukunft.

2. Elemente der historischen Gestaltung des Gemeinderechts.

a) Grundzüge der europäischen Geschichte des Gemeinderechts.

Wenn wir das Folgende mit der Bemerkung beginnen, daß es bisher keine Geschichte des Gemeinderechts in selbständiger Behandlung neben der der Landstände und des Vereinswesens gibt, so thun wir das nicht um eine Kritik auszusprechen. Sondern wir thun es vielmehr, um von vornherein die großen Mängel in Allgemeinheiten zu entschuldigen, welche der kundige Leser im Folgenden finden wird. Denn der wissenschaftliche Fleiß hat gerade für dieß Gebiet ein so gewaltiges Material zusammengebracht, daß man dasselbe entweder gar nicht, oder in nur noch speciellerer Behandlung benützen darf. Man muß sich eben bescheiden, und das eine oder das andere wählen. Nach der ganzen Idee unseres Wirkens aber ist es unsere Aufgabe, statt der einschneidenden Einzelheiten vielmehr die beherrschenden Gesetze aufzustellen, durch welche der Wechsel der Vergangenheit und das Werden der Zukunft bestimmt wird. Und nach der Lage der gegenwärtigen Literatur dürfen wir eben alles voraussetzen, bis auf diesen Theil. Möge es uns verstattet sein zu hoffen, daß wir gerade auf diesem Punkte fördern können!

Der allgemeine Standpunkt nun, von dem wir ausgehen, besteht darin, daß das gesammte Gemeindewesen Europa's bei aller seiner Verschiedenheit Ein Ganzes ist, das in denselben Grundformen sich entwickelt und denselben Gesetzen unterliegt, so verschieden auch sonst die Einzelnheiten sein mögen.

Betrachtet man von diesem Standpunkt aus die Geschichte des Gemeinderechts in Europa, so zeigen sich drei große Grundformen, die in allen einzelnen Ländern vorhanden sind, aber in jedem derselben in verschiedenen Gestalten und Bewegungen in einander übergehen. Die Besonderheit, oder wenn man will, die Nationalität der einzelnen Rechtsgeschichte dieses Gebietes besteht daher eben in diesen Uebergängen, nicht in den Grundformen, die allenthalben gleich sind. Die letzteren aber sind die Gemeinde der Geschlechterordnung, als *Dorf und Herrschaft*; die Gemeinde der Ständeordnung als die eigentliche *Stadt*, und die Gemeinde der staatsbürgerlichen Gesellschaft in dem *verfassungsmäßigen Gemeindewesen* des 19. Jahrhunderts. Auf diese drei Grundformen muß die Geschichte jeder Gemeindeordnung in jedem

Staate Europa's zurückgeführt werden. Wenn wir nun sagen, daß jede dieser Grundformen eine besondere Gestalt der Gemeinde ist, so bedeutet das, daß die oben dargestellten vier Hauptbegriffe des Gemeinderechts in jeder derselben ihre auf den historischen Elementen ruhende Gestaltung hat; und in der That ist die Entwicklung derselben aus einander und ihr gegenseitiges Eingreifen in einander die Basis der europäischen Geschichte der Gemeinde.

Diese Entwicklung nun, oder der Proceß des Ueberganges aus einer Epoche in die andere ist nun natürlich kein zufälliger. Während wir in jenen drei Grundformen die Hauptgestalten haben, die sich in der Geschichte der Gemeinde zur Geltung hinausarbeiten, liegt der Kern der Geschichte in der Gewalt, welche ihrerseits eben die Kraft besaß, die neue Gestalt aus der alten zu erzeugen. Und möge man sonst über die Wissenschaft der Geschichte, die Auflösung ihrer Bewegungen in bestimmte Gesetze derselben denken wie man will, wenigstens bei der Geschichte des europäischen Gemeindewesens kann man derselben nicht entbehren, und ohne sie dieselbe in ihrem inneren und äußeren organischen Gange nicht verstehen. Wir verstatten uns daher, sie hier in möglichster Kürze aufzustellen.

Das was wir die menschliche Gesellschaft nennen, die Ordnung des persönlichen Lebens gesetzt durch die Vertheilung der höchsten Güter, hat in der Gemeinde einen anderen Charakter als in dem großen Ganzen des Volkes. In der Gemeinde drängen sich die Elemente der Gesellschaft so örtlich eng zusammen, und die Reibung, die Harmonie und die Gegensätze der Menschen werden so fühlbar für das individuelle Leben, daß jede Frage, jede Bewegung, jede Hoffnung und jedes Streben des Einzelnen einen durchaus persönlichen Charakter annehmen. Die großen Elemente des menschlichen Lebens erfüllen sich in der Gemeinde so sehr mit persönlichen Empfindungen, mit Liebe und Haß, die großen Bewegungen werden hier so sehr zur persönlichen That des Einzelnen gegen den Einzelnen, daß uns, so wie wir bei der Gemeinde als solcher stehen bleiben wollen, das Ganze mit seinem ruhigen, ewig gleichen Gesetze verschwindet, und uns statt desselben ein zwar lebensvolles und oft mächtiges, immer aber zufälliges Bild erscheint, das uns leicht die allgemeine Basis vergessen läßt, die seinen Hintergrund bildet. Die erste Aufgabe der Wissenschaft ist es daher, sich über jene örtliche Gestalt zu erheben, und auf die objectiven großen Faktoren zurückzugehen, welche am letzten Ort hier die Entwicklung beherrschen. Erst in ihnen steht man vor den bewegenden Kräften der Geschichte, am klarsten im Gebiete des Gemeindewesens.

Diese Faktoren nun sind einerseits der Besitz in seinen beiden

gesellschaftlichen Grundformen, dem Grundbesitz und dem gewerblichen Besitz, und die Interessen, die sich an ihn knüpfen, und andererseits der Staat mit seiner lebendigen Idee und seiner höchsten Gewalt. Der Besitz ist es, der der gesellschaftlichen Ordnung überhaupt, am faßbarsten aber in der Gemeinde, ihre feste Gestalt gibt; der Staat ist es, der die Bewegung ordnet und trägt, welche von einer Gestalt zur andern hinüberführt, und das Leben der Geschichte bildet.

Wir haben nun an einer andern Stelle, in der Lehre von der Gesellschaft, den Versuch gemacht, die Bedeutung des Besitzes zu entwickeln. Das was wir hier über denselben sagen, kann daher nur die praktische Anwendung jener Sätze auf die Bildung des Gemeinderechts enthalten. Die großen historischen Thatsachen aber, auf welche wir uns im Folgenden beziehen, die Urgeschichte des germanischen Volkes, die Epoche der Völkerwanderung und ihre Folgen, die Zeit der Ständeherrschaft, der Städte- und der Staatenbildung setzen wir mit vollem Rechte als bekannt voraus. Und so versuchen wir, den Entwicklungsgang des Gemeindewesens als ein Ganzes in Europa darzustellen.

Alle menschliche Ordnung beginnt bei dem Grundbesitze im weitesten Sinn. Die Bewirthschaftung des Grundbesitzes fordert aber die Unterordnung der Arbeit unter den Willen des Herrn, und diese Unterordnung wird leicht, da dieser Wille selbst zuletzt den großen natürlichen Gesetzen der Zeiten, der Temperatur und des Bodens folgen muß. Jeder Grundbesitz erzeugt daher die natürliche Unterordnung des Einzelnen unter das Haupt des Besitzes, der wieder vermöge der Familie der Erbe der Güter ist. So verschmelzen Grundbesitz, Familie und Herrschaft in dem Begriffe des Geschlechts; nur die Häupter der Geschlechter sind einander gleichberechtigt; die örtliche Einheit des Besitzes schafft eine persönliche dieser Häupter; so bildet sich eine Gemeinschaft, und diese örtliche Gemeinschaft ist das Dorf. Das Dorf beruht somit auf der Gleichheit der bäuerlichen Geschlechterhäupter; es ist die örtliche Einheit derselben, welche vermöge des Rechts jedes Einzelnen auf seinen Besitz das Recht aller enthält, die gemeinschaftlichen Interessen aller Besitzer zu vertreten; und diese Einheit wird daher die Dorfschaft. Die Dorfschaft ist daher die erste und ursprünglichste Form der Gemeinde; sie ist die erste Gemeinde der Geschlechterordnung.

Zuerst neben, dann über der Dorfschaft entsteht nun durch die Eroberung die Herrschaft. Sie ist diejenige Einheit, in welcher der gesammte Grundbesitz ursprünglich dem Herrn als wirkliches Privateigenthum gehört, und daher auch alle Interessen desselben persönliche Interessen des Herrn, alle Pflichten persönliche Pflichten desselben sind.

Sie ist daher anfänglich nichts als ein großer bäuerlicher Besitz. Der weitere Gang der historischen Entwicklung bringt es nun mit sich, daß dieser große Besitz sich allmählig den kleineren der alten Dörfer und Bauern unterwirft. Mit dieser Unterwerfung entsteht ein neues Rechtsverhältniß nicht bloß für den Einzelnen, sondern auch für die Gemeinschaft derselben, oder für das Gemeindewesen beider Zustände und Epochen. Dieß Rechtsverhältniß wird naturgemäß zu einer Auflösung der alten freien Dorfschaft in die neue Herrschaft, zu einem Uebergang aller öffentlichen Rechte der erstern in das Privateigenthum des Herrn; und diese neue, unfreie Gestalt der Geschlechtsgemeinde, in welcher der Bauer in dasselbe Verhältniß zum Grundherrn kommt wie früher der Knecht zum Bauern, nennen wir die Grundherrlichkeit. Die Grundherrlichkeit ist daher ihrer juristischen Bedeutung nach die Unterwerfung der alten Gemeinde des bäuerlichen Dorfgeschlechts unter die neue des herrschaftlichen Grundbesitzes. Der Proceß dieser Unterwerfung ist der Inhalt der ersten Epoche der Gemeindegeschichte in ganz Europa, allerorts derselbe, wenn auch in sehr verschiedenen Formen verlaufend.

In der That nämlich hat sich diese Grundherrlichkeit weder gleichmäßig noch plötzlich entwickelt. Die Elemente derselben, Herr und Bauer, sind so verschieden, daß sie ohne den heftigsten Kampf nicht zur Ruhe kommen.

Jener Kampf beginnt nun historisch fast schon unter Karl dem Großen. Am Ende der Karolingischen Dynastie ist seine erste Epoche erledigt. In allen romanischen Staaten unterwirft die Herrschaft die Dorfschaft; das Princip der Grundherrlichkeit greift durch, und der letzte Rest freier Verwaltung verschwindet in der administrativen Souveränetät der Grundherren. Die Gründe dafür liegen wesentlich in dem Vorherrschen des an Unfreiheit gewöhnten romanischen kleinen Grundbesitzes; der zieht die germanische vereinzelte freie Hufe mit hinab, und mit dem zehnten Jahrhundert ist das ganze Land eine unendliche Vielheit von kleinen souveränen Herrschaften. In den germanischen Staaten wird ein ähnlicher Erfolg erzielt, aber theils später, theils auf anderem Wege. Es ist ein unendlich weitläuftiger, wichtiger und nur in einzelnen Theilen gehörig aufgeklärter Theil der inneren Geschichte des Continents, den wir hier berühren. Doch stehen die großen historischen Thatsachen ziemlich fest, und sie sind es, welche den Gang der Geschichte der Selbstverwaltung oder vielmehr des Ueberganges der dorfschaftlichen Selbstverwaltung an die Grundherrlichkeit und ihre Verwaltung erklären. Man kann sie alle auf zwei große Gruppen zurückführen.

Die erste besteht in der einfachen Unterwerfung der einzelnen

freien Bauern und Dorfſchaften unter die Grundherrlichkeit. Sie iſt in hundert verſchiedenen Formen geſchehen; aber es läßt ſich trotz dem nicht verkennen, daß ſie in den bei weitem meiſten Fällen doch dieſelbe Grundlage hat. Sie beſteht nämlich nur *ſelten* darin, daß die Dorfſchaft oder Hufe direkt unfrei wird, ſondern meiſtens beginnt ſie damit, daß der Grundherr als urſprünglich kein rechtlich bevorzugter, ſondern nur ein mächtigerer Nachbar der Hufe oder des ganzen Dorfes, gerade die Selbſtverwaltung der Dorfſchaft für ſich gewinnt, und die Form, in welcher dieſer Uebergang der Selbſtverwaltungsrechte von dem freien Bauernſtande an den herrſchaftlichen Grundbeſitzer ſtattfindet, iſt das *zu Lehen geben*. Die Akte, durch welche die Bauern ſich als Vaſallen der Gutsherren erkennen, ſind im Grunde urſprünglich nur Uebertragungen der Selbſtverwaltungsrechte des Bauernſtandes an die Herren, *keine* Eigenthumsübertragungen, und die Lehensabgaben in recognitionem dominii ſind nur Symbole dieſer Verwaltungsrechte der Herrſchaft. Auch gewinnt der Lehensherr des Dorfes damit nicht die Verwaltung der Ortsgemeinde, ſondern die der Verwaltungsgemeinde; oder, wie wir ſagen würden, die Grundherrlichkeit *wird eben die Verwaltungsgemeinde*. In der Grundherrſchaft ſind daher principiell *zwei* Syſteme der Selbſtverwaltung, die eigentlich grundherrliche, welche auf dem urſprünglichen Eigenthum an Grund und Boden beruht, und die bäuerliche, welche durch Lehenserkennung entſteht und daher auch anfänglich die Ortsgemeinde als Dorfſchaft ruhig fortbeſtehen läßt, nur die eigentliche Verwaltungsgemeinde bildend. Der Lehensherr hat daher die großen Funktionen, aus welchen die letzteren entſtehen, das Kirchen- und Schulweſen, die Rechtspflege und das Communicationsweſen zu verwalten. Er iſt Kirchenpatron, er iſt Gerichtsherr, und iſt Herr der Wege, wodurch das peagium, die Mauth, entſteht. So entſteht in dieſer Epoche die doppelte Gemeindeverwaltung, und ihr entſpricht die doppelte Gemeindeverfaſſung, denn der Grundherr als Organ der grundherrlichen als Verwaltungsgemeinde iſt *erblich*, die Schöffen und Bauermeiſter dagegen ſind *wählbar*, und der grundbeſitzende Bauer iſt ſein Wähler; nur daß die erſte Form die zweite *beherrſcht*; doch wird im Anfange die perſönliche Freiheit des Bauern noch geachtet. Dieſe Entwicklung knüpft bekanntlich an den karolingiſchen Grafen an; die Aufgaben des Comes ſind eben die der Verwaltungsgemeinden, und das Aufgeben zu Lehen iſt daher in ſehr vielen — vielleicht in *allen* — Fällen nichts anderes, als die feierliche Anerkennung eines Gutsherrn als erblichen Grafen und Haupt der Verwaltung. Die urſprüngliche Lehensherrſchaft iſt daher noch keineswegs unfrei; die Selbſtverwaltung bleibt an ſich beſtehen;

aber die Häupter derſelben ſind nicht mehr gewählte, ſondern erbliche Inhaber der Gewalt der Verwaltung.

Allein dieſer Zuſtand konnte nicht dauernd bleiben. Der Lehensherr hatte dieſe Gewalt für ſeine Hinterſaſſen ſchon urſprünglich, für die freien Bauern durch Lehensübertragung als eine erbliche bekommen. Sie verſchmolz daher mit ſeinem Grundbeſitz ſelbſt; ſie ward ſein Privatrecht. Die Gränze dieſer Gewalt aber, noch jetzt ſchwer zu definiren, war damals undefinirbar; mit ihr das Recht, die Laſten der Verwaltung zu vertheilen. So geht die Selbſtbeſteuerung der Dorfſchaft auf den Gutsherrn über. Damit iſt er nicht mehr das Haupt der Orts- und Verwaltungsgemeinde, er iſt der Herr derſelben. Und jetzt beginnt das perſönliche Intereſſe des Herrn ſeine furchtbare, verderbliche Thätigkeit. Die Grundherren beginnen, nachdem ſie die Selbſtändigkeit der Dorfgemeinde als Ganze unterworfen haben, allmählig auch die Einzelnen, urſprünglich Freien, unfrei zu machen. Die Frohnden und Giebigkeiten entſtehen und werden zum Fluch des alten ſtolzen Bauernſtandes; die letzte Spur ſeiner Selbſtändigkeit verſchwindet, und derſelbe Grundſatz, der einſt die Quelle der Freiheit war, iſt jetzt zur Baſis der Unfreiheit geworden. Die gutsherrliche Gemeinde iſt eine Gemeinde nur noch dem Namen nach; in der Wirklichkeit iſt ſie der abſolute Deſpotismus innerhalb des Gemeindekörpers.

Wir haben dieſe Verhältniſſe nun genauer in ihren einzelnen Entwicklungsphaſen in unſerer Lehre von der Entwährung (Verwaltungslehre Bd. VII.) dargeſtellt, und berufen uns auf dieſelbe. Im Großen und Ganzen iſt es kein Zweifel, daß das obige Recht in ganz Europa herrſcht; es bildet die erſte Epoche des Gemeindeweſens.

In dieſer Epoche iſt nun der Staat noch ohnmächtig. Er iſt faſt nur noch in dem Königthum vorhanden; er iſt ſelbſt ohne Recht, und die Elemente, die ſich um den Thron ſammeln, gehören eben der herrſchenden Klaſſe. Es iſt, wenn man dieſe Zuſtände vorurtheilsfrei erwägt, weder durch die Elemente des Grundbeſitzes, noch durch die des Staates ein Fortſchritt zu einer beſſeren Gemeindeverfaſſung möglich. Dieſelbe muß von einem andern Punkte ausgehen.

Dieſer Punkt iſt nun der Beſitz. Die neue Geſtalt, welche er bei ſich ausbildet, iſt der gewerbliche Beſitz. Das Gemeindeweſen, welches von ihm ausgeht, nennen wir die Stadt. Die Stadt iſt nicht bloß eine wirthſchaftliche, ſondern zugleich eine geſellſchaftliche und eine ſtaatliche Erſcheinung. Sie iſt es, welche die zweite Geſtalt des Gemeindeweſens in Europa bildet. Alles was ſie war und iſt, iſt ſie aber durch die Natur des gewerblichen Kapitals. Aus ihm heraus müſſen wir die Stadt im Ganzen und die einzelnen Erſcheinungen innerhalb derſelben erklären.

Der gewerbliche Beſitz iſt ſeinem Weſen nach die eigentlich individuelle Form des Beſitzes. In Capital und Arbeit ſchließt er ſich unbedingt an das Individuum an; daſſelbe erzeugt mit dem zweiten das erſte; es begegnet hier keiner producirenden Naturkraft, der es ſich beugen muß, von der es abhängig iſt. Erſt im gewerblichen Capital kann man ſagen, daß die Perſönlichkeit iſt, was ſie hat. Wo daher immer das gewerbliche Capital entſteht, entſteht mit ihm ein Leben, das auf der Selbſtbeſtimmung der einzelnen Perſönlichkeit beruht. Beide erzeugen ſich unbedingt gegenſeitig. Die Ordnung der menſchlichen Gemeinſchaft aber, welche auf dieſem Weſen des gewerblichen Capitals beruht, kann demnach nicht dieſelbe bleiben, wie die, welche wir bisher gefunden.

Offenbar ſteht dieſelbe in tiefem Gegenſatze zur Geſellſchaft der Grundbeſitzer. Sie hat zu ihrer Grundlage nicht das hiſtoriſche Recht auf den Beſitz, ſondern die Arbeit der freien Perſönlichkeit. Sie hat das Gebiet ihrer Intereſſen nicht in dem, was ſie ſchon hat, ſondern in dem, was ſie erwerben will. Sie fordert daher weſentlich andere Bedingungen ihrer Entwicklung als der Grund und Boden und die Herrſchaft. Sie kennt dieſe Bedingungen ſelbſt, und muß ſie ſich ſelbſt geben. Das aber heißt eben ſich verwalten. Die neue Geſellſchaft hat daher zum nächſten Zweck ihrer Verwaltung die Bedingungen des gewerblichen Erwerbes. Sie kann und will dieſe Bedingungen nicht aus fremden Händen empfangen, nicht einmal von der Nation unmittelbar, viel weniger von der Willkür eines Herrn. Noch weniger kann ſie das Erworbene dem Herrn überlaſſen. Sie muß in Beſitz und Verwaltung frei ſein.

So wie daher der gewerbliche Beſitz auftritt, entſteht ein tiefe Spaltung in der ganzen menſchlichen Geſellſchaft. Es geht eine Ahnung durch ganz Europa, daß eine neue Geſtalt der Dinge beginnt. Die Grundherrlichkeit hält zunächſt, der jungen gewerblichen Welt gegenüber, feſt an ihrem Recht auf den Grund und Boden, auf dem das Gewerbe betrieben wird, an ihrem Rechte der herrſchaftlichen Verwaltung über die Menſchen, die es betreiben, an ihrem Rechte auf den Gewinn, den ſie damit machen. Die gewerbliche Welt erkennt, daß es ſich hier nicht um ein Mehr oder Weniger, ſondern um ihre ganze Exiſtenz handelt; zu tief iſt die Verſchiedenheit des Princips. Sie muß ſich daher ſammeln und ordnen, um dem Stoße zu begegnen, der von jener Seite kommt. Sie bildet ſich zu Gemeinſchaften; ſie fängt an zu berathen; ſie ordnet ſich zu waffenfähigen Gilden und Zünften; ſie gibt ſich Häupter; ſie lernt gehorchen im Namen ihrer Intereſſen; ſie weigert ſich, dem Grundherrn Folge zu leiſten; ſie läugnet das

Recht seiner Verwaltung in Dingen, die er selbst nicht erzeugt hat; sie greift zu den Waffen gegen seine Bewaffneten; sie bietet auch Geld für das zweifelhafte oder unzweifelhafte Recht, das er noch besitzen mag; sie fordert Freiheit mit dem Schwerte und mit Gold; der Kampf entbrennt; die Stadt, die Heimath des gewerblichen Capitals, steht auf gegen den Grundherrn, den Besitzer des unbeweglichen Capitals; sie siegt; sie erobert die Stadt; sie macht sie zu einer Burg ihrer Interessen nach außen, zu einem Organismus der Verwaltung derselben im Innern; diese, beruhend auf dem Wesen des an sich freien gewerblichen Capitals, muß selbst frei sein — sie muß auf der gleichen Theilnahme Aller an der allgemeinen Gewalt bestehen; so wird die Stadt ein Verwaltungskörper der jungen staatsbürgerlichen Gesellschaft, äußerlich in ihrer örtlichen Gränze, dem Weichbilde, selbständig, innerlich frei; und so entsteht die *Gemeinde* neben der Herrschaft.

Es ist eine weitläuftige Geschichte, zu erzählen, wie das alles im Einzelnen sich gestaltet und zugetragen hat; aber das Wesentliche daran ist gleichartig im ganzen Europa. Alle Besonderheiten reduciren sich dabei vorwaltend auf die Form, während das Recht dasselbe bleibt. Dieß Recht gehört theils der innern Verfassung, theils der Verwaltung; die großen Kategorien des Gemeindewesens finden sich auch hier wieder. Sie enthalten das Recht der Wahl der städtischen Obrigkeit aus der Mitte der Bürger, das Recht der Vertretung der Bürgerschaft durch gewählte Männer, und das Recht der Selbstverwaltung in allen drei Verwaltungsgebieten, Finanzen, Rechtspflege und Polizei. Das Maß dieses Rechts ist allerdings sehr verschieden; oft hat die Herrschaft, oft der Landesherr als Herrschaft noch gewisse finanzielle oder gerichtliche Rechte, ja sogar polizeiliche Gewalt; oft hat die Stadt diese Rechte gleich anfangs als ihr Eigenthum erworben; oft kauft sie sie allmählig ab; oft bleibt ein Theil desselben bis ins neunzehnte Jahrhundert; und daher die Verschiedenheit des Umfangs der Berechtigung der Städte. Allein in der Sache sind alle Stadtrechte gleichartig. Und so stellt sich in der Stadt der gewerbliche Besitz als die Grundlage des freien Gemeindewesens der germanisch europäischen Völker hin.

So scheint nun mit den Städten eine neue Epoche des Gemeindewesens, der Beginn der freien Verwaltung gegeben. Dennoch sehen wir dieselbe schon in den nächsten Jahrhunderten untergehen. Es ist von entscheidender Bedeutung für die Geschichte Europa's, den Proceß zu betrachten, durch welchen der Anfang der Freiheit in den Städten und der Rest derselben auf dem Lande untergeht; denn hier tritt uns mit unabweisbarer Gewalt der Satz entgegen, daß die gesellschaftlichen Elemente *sich allein* durch sich selber nicht zur freien Entwicklung bringen können.

Wir bezeichnen deßhalb die Zeit des fünfzehnten und ſechzehnten Jahrhunderts als die der innern abſterbenden Bewegung des Gemeindeweſens. Sie iſt eine verſchiedene für das Land und für die Stadt; auf ihr namentlich beruht die große Thatſache, daß Stadt- und Landgemeinde faſt in allen Ländern Europa's ſo weſentlich von einander verſchieden ſind, daß erſt das neunzehnte Jahrhundert ihre Gleichheit wieder hergeſtellt hat.

Die Geſchichte der Unfreiheit des Bauernſtandes und damit des Unterganges der alten bäuerlichen Selbſtverwaltung iſt von uns genauer im Bd. VII. der Verwaltungslehre dargelegt. Die Grundzüge derſelben ſind folgende:

Die Herrſchaft und die Dorfſchaft, die beiden Formen des Gemeindeweſens auf dem Lande, haben das mit einander gemein, daß ſie beide auf dem Grundbeſitz beruhen; aber die Herrſchaft iſt nicht bloß der bei weitem mächtigere Grundbeſitz, ſondern ſie hat auch ihre Verwaltungsrechte als ihr Eigenthum erworben, und kann daher ihre Macht ganz nach ihren Intereſſen verwenden. Faſt im ganzen mittleren Europa ſind nun die Dorfſchaften, wo ſie die Eroberungsepoche überſtanden haben, zerſtreut und vereinzelt. Sie ſind daher haltlos gegenüber der Herrſchaft. Dieſe beginnt theils mit Gewalt, theils mit Liſt die Dorfſchaften ſich zu unterwerfen. Dieſe Unterwerfung der Dorfſchaften geſchieht, wo nicht rohe Gewalt durchgreift, in der Form der Auftragung zu Lehen, wie wir ſchon erwähnt; ſie beſteht darin, daß das Recht auf die Funktionen der Verwaltung von der Bauernſchaft auf die Gutsherrſchaft übergeht. Der Gutsherr gewinnt das Recht, die Rechtspflege in dem Dorfe zu handhaben, die Polizei zu verwalten, ja ſelbſt die bäuerlichen Laſten aufzuerlegen. Der Regel nach bleibt die *Form* der bäuerlichen Selbſtverwaltung, indem die Dorfſchaft den Schultheiß wählt, und ſelbſt Vertreter an ſeine Seite ſetzt; allein dieſes Organ hat kein Recht zu einem ſelbſtändigen Willen, ſondern wird zu einer bloß ausführenden Gewalt für den Gutsherrn, deſſen Vertreter der Amtmann iſt. Aber noch iſt der Unterſchied zwiſchen der Herrſchaft und der Dorfſchaft ein großer. Die Hinterſaſſen der Herrſchaft ſitzen auf dem gutsherrlichen Grunde, und haben daher gar keinen eigenen Beſitz; weil ſie keinen Beſitz haben, ſind ſie auch grundſätzlich unfähig, an einer öffentlichen Verwaltung Theil zu nehmen, und mit ihrem Beſitz ganz in der Hand ihres Herrn; ſie ſind *unfrei*. Die Dorfſchaft iſt dagegen mit ihrem Beſitze urſprünglich *frei*, und ihre Unterwerfung unter den Grundherrn daher ein freiwilliges, die Rechte des letztern oft ſehr eng beſchränkt, das Recht der Bauernſchaft ein großes. Die Herrſchaft, indem ſie auf dieſe Weiſe

die Dorfſchaft und ihre eigene Grundherrlichkeit zuſammen umfaßt, beſteht daher aus zwei weſentlich verſchiedenen Elementen, die aber dennoch in dem Gutsherrn zuſammengefaßt ſind; es ſind gleichſam zwei Verwaltungsſyſteme in Einer Perſon vereinigt. In dieſer Verbindung des Entgegengeſetzten konnte ein innerer Kampf nicht ausbleiben. Das Intereſſe der Grundherren drängte ſie, die urſprünglich freie Bauernſchaft den Grundholden gleich zu ſtellen, und ihre Selbſtverwaltung in die Willkür ihrer Amtmänner und Vögte aufzuheben. Die Bauernſchaft, indolent und unfähig zum Widerſtand, gibt langſam nach; ein Recht nach dem andern, eine Entſcheidung nach der andern fällt dem Gutsherrn zu; dieſer beginnt dann auch in das Abgabenweſen einzugreifen; er legt Steuern und Laſten aller Art auf, und die Unfreien gelten alsbald als Beiſpiel für die Freien. Noch aber lebt in den Bauernſchaften die Erinnerung an ihre alte Freiheit, an das Recht der Selbſtverwaltung; ſie machen es geltend, ſie klagen, ſie wehren ſich; aber in ihrer Vereinzelung unterliegen ſie. Dennoch bleibt der unterdrückte Zorn lebendig; als endlich die Willkür zu groß wird, erhebt ſich, faſt in ganz Europa, der Bauernſtand gegen die Herrſchaft, und es entſtehen die Bauernkriege. Dieſe Bauernkriege ſind nichts anderes als der Waffenkampf der Dorfſchaften gegen die Herrſchaften, des letzten Reſtes der Geſchlechterordnung gegen die ſtändiſche Ordnung, die ſich mit den herrſchenden Geſchlechtern verbunden hat. Aber dieſer Waffenkampf iſt hoffnungslos, denn er erſcheint nirgends gleichzeitig und auch nicht gleichartig. Die Erhebung hängt eben davon ab, ob die einzelnen Gutsherren gegen die Bauernſchaften mehr oder weniger hart geweſen; bei den Bauernſchaften geht das Bewußtſein der gemeinſamen Sache nicht weiter, als die Unterdrückung ſelbſt; die Länder, in denen die Dorfſchaften ihre Rechte erhalten konnten, blieben der Erhebung fern; die Grundholden endlich ſtehen zweifelhaft zur Seite, weil ſie wiſſen, daß ſie das Recht nie gehabt haben, für welches die Bauernſchaften aufſtehen; die herrſchenden Geſchlechter endlich halten als ſtändiſche Körperſchaft zuſammen, und haben das Uebergewicht der Waffenbildung und des Beſitzes; und ſo geſchieht es, daß in allen Ländern Europa's, mit der einzigen Ausnahme der Schweiz, die Dorfſchaft von der Herrſchaft gänzlich beſiegt wird. Das war das Ende aller Bauernkriege, von der Jacquerie Frankreichs bis zum deutſchen Bauernkrieg. Und mit dieſem Ende war das Ende der Dorfſchaft ſelbſt gegeben. Der letzte Reſt der Selbſtverwaltung, die letzten ſelbſtändigen Rechte wurden genommen und in die herrſchaftliche Verwaltung verſchmolzen. Es gab keine Dorfſchaft mehr, ſondern nur noch Herrſchaften, ſelbſt wo jene noch blieben, wie in den Nord- und Oſtſeeländern, waren

ſie künftig ohne Bedeutung. So wird die Landgemeinde wenigſtens des continentalen Europa's unfrei.

Mit gleichem Ergebniß, wenn auch in anderer Form, wirken die geſellſchaftlichen Kräfte allmählig auch in den Städten. Hier iſt allerdings urſprünglich das Bürgerthum und mit ihm die gewerbliche Arbeit frei, und dieſe Freiheit des Einzelnen iſt die Freiheit der Stadtgemeinde. Allmählig aber tritt das Princip der ſtändiſchen Ordnung nunmehr auch von außen her über die Mauern der Stände hinweg in das gewerbliche Leben ſelbſt hinein, und verkehrt das innerſte Weſen deſſelben. Die Hauptformen des Gewerbes werden aus wirthſchaftlichen Arten der Unternehmungen ſelbſt ſtändiſche Körperſchaften. Die Zünfte und Innungen verlieren ihren Charakter. Sie waren früher die Grundlagen der Ordnung des gewerblichen Betriebes, und wurden dadurch allerdings allmählig zu Grundlagen der Rechte, mit denen das Gewerbe an der ſtädtiſchen Verwaltung Theil nahm. Jetzt tritt das Moment des wirthſchaftlichen Intereſſes hinzu, und erzeugt die Ausſchließlichkeit der Innungsgenoſſen und die ſtändiſchen Vorrechte, Abtheilungen und Ordnungen für Meiſter, Geſellen und Burſche. Jedes Gewerbe bildet innerhalb der Stadt ſelbſt wieder einen Stand; die innere lebendige Gegenſeitigkeit der verſchiedenen Zweige des gewerblichen Lebens verſchwindet; damit geht der Einfluß derſelben auf die Verwaltung ſelbſt allmählig verloren; die ſtädtiſchen, verfaſſungsmäßigen Organe der Verwaltung ſcheiden ſich von dem Gemeindebürgerthum ab, und betrachten ihrerſeits die Verwaltung als ihr beſonderes Recht; ſie finden Formen, durch welche ſie dieſelbe innerhalb eines abgeſchloſſenen Kreiſes ſich ſelber erhalten; die Ausſchließlichkeit greift in allen Organen durch, und es erſcheint jetzt auch im Gemeindeweſen der eigenthümliche Proceß des geſellſchaftlichen Lebens, den wir die Rückbildung nennen möchten. Wie die ſtändiſche Ordnung, die doch auf dem geiſtigen Element des Berufes beruht, dieſes Element damals ſelbſt in der Kirche verliert, und ſich zu einer Geſchlechterordnung umgeſtaltet, indem die Geburt an die Stelle der Fähigkeit tritt, ſo fällt ſogar das Gewerbeweſen in dieſe Rückbildung, und macht den freien wirthſchaftlichen Erwerb zu einem Geſchlechterrecht, um ſo mehr die Verwaltung der Gemeinde, die Stellen der Magiſtrate und der Verordneten. Ja das Gemeindebürgerthum wird auf den Grundbeſitz und die Abſtimmung baſirt, ſtatt auf die perſönliche Erwerbsfähigkeit, und die Stadt als Ganzes, durch das Durchgreifen dieſer Principien ihrer Entwicklungsfähigkeit beraubt und allenthalben ſtillſtehend, ſchließt ſich wieder gegen das Land ab, und bildet ſomit allmählig auch nach innen, wie bisher nach außen, eine ſtändiſche Corporation. Es war das keine glückliche

Zeit. Das Einzige, was sich die Städte damals allerdings gewonnen haben, und was, wenn auch nicht in der Form, so doch in seinem Princip, günstig fortgewirkt hat, war das historisch gewordene Recht auf ihre Selbstverwaltung; es blieb trotz aller Erstarrung des gewerblichen Lebens in den entstehenden ständischen und Geschlechterrechten desselben der Satz, daß das Landesfürstenthum diese Selbstverwaltung anerkennen müsse. An diesen Satz knüpft sich wenigstens in Deutschland die neue Ordnung des Gemeindewesens, und damit jene unklare oder vielmehr einseitige Gestalt der Auffassung von der Selbstverwaltung, die wir hier mit dem neunzehnten Jahrhundert entstehen sehen. Dagegen aber geht mit der Freiheit des städtischen Lebens auch die letzte Hoffnung auf die bessere Gestaltung der ländlichen Verwaltung zu Grunde. Landgemeinde und Stadtgemeinde haben sich geschieden, und sind eben dadurch demselben Loose anheimgefallen. Denn auf dem Lande ist der Grundbesitz, in den Städten die gewerbliche Arbeit unfrei geworden. Soll eine neue Gestaltung der Dinge entstehen, so muß sie von einer ganz andern Seite kommen. Und hier ist es, wo der Staat mit seinem Königthum und seiner Regierung eintritt.

Wir haben nun nicht die Geschichte der Entwicklung des Königthums hier zu wiederholen. Doch mag es wohl verstattet werden, das Verhalten desselben eben zu jener Gestaltung der unfrei gewordenen Selbstverwaltung zu bezeichnen.

Der Sieg des Königthums über die Landstände bezog sich allerdings zunächst nur auf das Eingreifen desselben in die Reichsangelegenheiten, speciell auf diejenige Form dieses Eingreifens, welche durch die Bewilligung der Steuer hervorgebracht ward. Die landesherrliche Gewalt nahm zuerst die Gesetzgebung an sich. Allein die raschere Entwicklung des Gesammtlebens erzeugte neue, für alle Stände gültige Verhältnisse und Interessen. Die Landschaften selbst waren, zum Theil auch darum, weil jeder Stand noch immer ausschließlich an seinen Interessen festhielt, nicht fähig, jene neu entstehenden Interessen des Ganzen zu beurtheilen, noch weniger sie zu verwalten. Die Landesverwaltung als Ganzes fällt an den immer mächtiger werdenden Amtsorganismus. Dieser Amtsorganismus läugnet nun zwar nicht das Recht der städtischen Gemeinden und Corporationen auf ihre Selbstverwaltung; allein in dem Gefühle, für das Ganze zu sorgen, hält er dieß Recht nicht für ein organisches, an sich nothwendiges, sondern für ein Vorrecht, ein Privilegium. Daraus entsteht der Satz, daß diese Privilegien bestätigt werden müssen; daraus der zweite, daß sie, wie jede Ausnahme von der Regel, streng zu interpretiren sind. So

beginnt eine allmählige, theils faktiſche, theils principielle Beſchränkung der Selbſtverwaltung der Stadtgemeinden. Es entſteht der Grundſatz, daß die vollziehende Gewalt für die Landesgeſetze nicht durch die Gemeindeorgane, ſondern nur durch die amtlichen Organe ausgeübt werden könne; das Amtsweſen ſchiebt ſich in das ſtädtiſche Weſen hinein; die Organe der ſtädtiſchen Verwaltung nehmen ſelbſt Namen und Charakter eines Amtes an, und die Summen aller Rechte, welche der bürgerlichen Freiheit übrig bleiben, erſcheinen als ſtädtiſche Freiheiten. Dieſe ſtädtiſchen Freiheiten bezeichnen daher das auf ſtändiſcher Grundlage erworbene Maß der Selbſtändigkeit des Gemeinderechts gegenüber dem Amt. Und ſchon daraus iſt es klar, daß dieſes Gemeinderecht ein höchſt verſchiedenes iſt. Namentlich in Deutſchland geht es von der vollen Souveränetät der Reichsſtädte bis zu den Rechten der kleinſten Marktflecken hinab; eine Gleichheit iſt auf dem Continent im Einzelnen nirgends zu finden.

Daſſelbe aber, was wir hier von der Stadtgemeinde ſagen, erſcheint nun auch in der Landgemeinde. Auch hier drängt ſich das landesherrliche Amt auf allen Punkten hinein, und der Grundzug dieſer Bewegung iſt in ganz Europa derſelbe und mit wenig Worten zu bezeichnen. Das neue Amt läßt nämlich in der gutsherrlichen Gemeinde alle Privatrechte des Grundherrn gegen die Bauern beſtehen, aber nimmt alle öffentlichen Rechte und Funktionen deſſelben für ſich in Anſpruch. Dieß geſchieht in den verſchiedenſten Formen im Steuerweſen, Rechtspflege und Polizei, aber es geſchieht eben allenthalben; daher ſteht mit dem vorigen Jahrhundert die große Thatſache feſt, mit welcher die Geſchichte deſſelben ſchließt, und die iſt die Unterwerfung aller Gemeindeverhältniſſe unter die perſönliche Regierung; das Verſchwinden der Idee der freien Verwaltung überhaupt. Und mit dem Ende dieſer zweiten Epoche ſteht daher das Ergebniß derſelben feſt. Wir faſſen es in wenig Worten zuſammen. Die rein geſellſchaftliche Bewegung des fünfzehnten und ſechzehnten Jahrhunderts hat den Gemeinden die innere Freiheit genommen; die Regierung nimmt die äußere; durch die erſtere verſchwindet die Selbſtverwaltung des Bürgerthums und des Bauernſtandes, durch die zweite die Selbſtändigkeit der Gemeinde. Das iſt der Zuſtand, mit welchem das neunzehnte Jahrhundert, die dritte Epoche des Gemeindeweſens, beginnt.

Wir glauben nun dieſe dritte Epoche gleichfalls ſehr kurz bezeichnen zu können, ſo weit es ſich dabei um die allgemeinen Grundlagen derſelben handelt. Die ſpezielle Geſtaltung wird nach den verſchiedenen Ländern das Folgende geben; denn es iſt ſchon hier klar, daß die beſtehenden Gemeindeordnungen unſeres Jahrhunderts in ihrem tieferen

Grunde nichts sind als eben die concrete Entwicklung der Principien, welche wir als den Charakter unserer Zeit auf diesem Gebiete anzugeben haben.

Mit dem achtzehnten Jahrhundert entsteht die allgemeine Vorstellung von der Freiheit der Völker. Diese Freiheit muß ein leeres Wort bleiben, so lange sie nicht in dem individuellen Leben sich verwirklicht. So wie sie aber das vermag, beginnt sie auch in die Verwaltung der Staaten einzugreifen, und daher auch im Gebiete der Gemeinde die Selbstverwaltung zu erzeugen. Diese wieder fordert nach dem Wesen des Staats gleichzeitig die Erhaltung der Einheit aller Verwaltung. Und so entstehen die Thatsachen und Erscheinungen, welche hier den Inhalt des neunzehnten Jahrhunderts bilden.

Aus dem allgemeinen Princip der Freiheit entstehen nämlich die *Verfassungen* der Staaten, welche aber fast ausschließlich wenigstens im Anfange nur die Organisation der gesetzgebenden Gewalt bestimmen. Der Uebergang zur Verwaltung indeß, so nahe er auch dem Princip liegt, das die Verfassung frei gemacht, bedarf aber auch hier wieder des zweiten großen Elements, vermöge dessen die individuelle Freiheit in der allgemeinen erzeugt wird. Dieß individuelle Moment ist wiederum das Gut und sein öffentliches Recht, die wir zusammen als den Besitz bezeichnen. Das zweite große Stadium der Entwicklung erfaßt daher das wirthschaftliche Leben des Besitzes. Die Geschichte der Entwicklung des Güterlebens in dieser Epoche gehört nicht hierher. Mit der Mitte unseres Jahrhunderts aber erzeugt dasselbe in seinen beiden Hauptrichtungen, dem gewerblichen und dem Grundcapital, die beiden großen Elemente alles bürgerlichen Fortschrittes: für den gewerblichen Besitz die *Gewerbefreiheit*, für den Grundbesitz die *Grundentlastung*. *Erst mit diesen ist das Staatsbürgerthum auch in der Gemeinde begründet.* Und so wie daher beide entstehen, beginnt auch die neue Gestalt der Selbstverwaltung in denselben: das auf dem *Gemeindebürgerthum beruhende Gemeindewesen*. Nur ist dasselbe weder sogleich ein fertiges noch auch ein gleichartiges. Denn auch hier tritt sofort der zweite große Faktor der Gemeinderechtsbildung ein, der Staat; und nachdem in Gewerbefreiheit und Grundentlastung die Bedingungen des neuen Gemeinderechts gegeben sind, wird die positive Gestalt desselben nunmehr wesentlich von dem *Rechtsleben des Staats* abhängig.

Von diesem Standpunkt aus muß nun die gegenwärtige Gestalt des Gemeinderechts beurtheilt werden. Die dafür maßgebenden Gesichtspunkte aber sind folgende.

Zuerst muß allerdings der Staat die für ihn selbst geltenden

Grundſätze auf dieß neue Gemeindeleben übertragen, und der Akt, durch welchen er dieß thut, wird gebildet durch die *Gemeindeordnungen*. Daher gehen die Gemeindeordnungen *aller* Länder, England keineswegs ausgeſchloſſen, nicht mehr wie in dem Anfange der früheren Epoche, von den Gemeinden ſelber aus, ſo daß der Staat nur zu beſtätigen braucht, was ſie für ſich beſchloſſen haben, ſondern es iſt der Staat ſelbſt, der ſie erläßt; die Gemeindeordnungen des neunzehnten Jahrhunderts erſcheinen daher zunächſt alle als Geſetze, und bilden ſomit einen Theil des ſtaatlichen Rechts, wie die Gemeinden ſelbſt zu einem Theil des ſtaatlichen Lebens werden. Die große, nicht hoch genug zu ſchätzende Bedeutung dieſer Gemeindegeſetzgebungen, Gemeindeordnungen, Gemeindeverfaſſungen oder wie ſie ſonſt heißen mögen, beſteht nun, der früheren Zeit gegenüber, allerdings zunächſt darin, daß der Staat die in ihnen enthaltene Selbſtverwaltung eben vermöge dieſer ſeiner Geſetzgebung nicht mehr bloß als eine hiſtoriſche Thatſache und das Recht auf dieſelbe als ein hiſtoriſches Recht anſieht, ſondern daß er nunmehr die Selbſtverwaltung als ein organiſches, und damit als ein *nothwendiges* Element ſeines geſammten Rechtslebens anerkennt; die Gemeinden haben die Selbſtverwaltung nicht, weil ſie dieſelben *hatten* und man ſie ihnen nicht ohne Rechtsbruch nehmen konnte, ſondern weil der Staat anerkennt, daß ſie dieſelbe haben *müſſen*. Sie iſt aus einem örtlichen Recht zu einem Princip der Verfaſſung geworden. Daraus ergeben ſich dann die beiden großen formalen Conſequenzen für die Gemeindegeſetzgebungen dieſer Epoche. Die erſte iſt die Herſtellung der Selbſtverwaltung auch für die Gemeinden, welche dieſelbe durch die Geſchlechterherrſchaft ſo gut als verloren hatten; ſelbſt die ſtrengſte Gutsherrſchaft nimmt das Element derſelben in ſich auf; ſie wird grundgeſetzlich ein Recht des ganzen Volkes in allen ſeinen Gemeinden. Eben deßhalb entſteht daher auch die Tendenz, die Grundformen dieſer Selbſtverwaltung ſo gleichartig als möglich zu machen. Sie verliert mit ihrem hiſtoriſchen, örtlichen Recht auch ihren örtlichen Charakter und wird zu einer *allgemeinen* Gemeindeverfaſſung. So iſt dieſe Epoche von der früheren weſentlich verſchieden, und der gewaltigſte Fortſchritt gegenüber der früheren Zeit. Allein dieſelbe Macht, welche dieſen Fortſchritt zu feſtem Recht formulirte, gab ihm natürlich auch ſeine Mängel. Und ſo entſteht durch das Zuſammenwirken beider Faktoren das, was wir den gegenwärtigen Charakter des geltenden Gemeinderechts nennen.

Einerſeits nämlich war, namentlich bekanntlich in Deutſchland, die Herrſchaft der Geſchlechter- und Ständeordnung in der Geſellſchaft zwar gebrochen, aber keineswegs beſeitigt. Beide große geſellſchaftlichen Faktoren erhalten ſich mit einem nicht unbedeutenden Theile ihrer Rechte

ſogar in den Verfaſſungen; um ſo mehr in den Gemeinden. Die neue Gemeindegeſetzgebung des neunzehnten Jahrhunderts enthält daher allerdings das Element der Freiheit; die Wahl und das Stimmrecht ſind principiell als die Baſis des Gemeinderechts anerkannt; allein die Gleichheit iſt nicht zur vollen Geltung gelangt, namentlich da nicht, wo die Unterſchiede des Beſitzes meßbar und dauernd ſind, in der Landgemeinde, in der ſich zum großen Theil noch die Tradition alter Herrſchaftsrechte an den großen Grundbeſitz knüpft. Daher denn das erſte charakteriſtiſche Element der Gemeindeverfaſſung dieſer Epoche, das freilich faſt nur noch in Preußen ſich hartnäckig erhält, der Unterſchied und die Beſchränkung im Wahl- und Ständerecht, und damit die Unterſcheidung zwiſchen Stadt- und Landgemeinde, der letzte Reſt der geſellſchaftlichen Unfreiheit früherer Jahrhunderte.

Andererſeits aber hatte die junge Staatenbildung — denn jung iſt ſie, ſo alt die Namen auch ſein mögen — eine neue Staatsgewalt geſchaffen, die theils wie in Frankreich die Tradition und Gewalt der alten Staatsidee fürchtete, theils wie in den deutſchen Staaten, ſich von der polizeilichen Auffaſſung nicht losreißen konnte. Sie hatte daher nicht die geiſtige Kraft, der neuen Selbſtverwaltung wirklich das Maß von Selbſtbeſtimmung zu geben, das ſie zu fordern hatte. Sie umgab daher das Recht der neuen Gemeinde auf allen Punkten mit einer ſo engen Beſchränkung der Autonomie, daß ſie, wieder zu unſerem lebhafteſten Bedauern weſentlich in Preußen, faſt ganz auf die wirthſchaftliche Selbſtverwaltung beſchränkt wird. Sie dehnte dabei die Oberaufſicht ſo weit aus, daß die Gemeinde faſt allenthalben nur unter dem Princip der Beſtätigung und Genehmigung funktioniren konnte. Ja in Frankreich gab der Staat principiell den Gemeinden keine vollziehende Gewalt; er behielt ſie ganz in ſeiner Hand, und die Gemeinde iſt hier faſt ganz zu einem berathenden Amtskörper herabgedrückt. Im Allgemeinen kann man daher ſagen, daß die Gemeindeverfaſſungen des neunzehnten Jahrhunderts freier, die Gemeindeverwaltungen dagegen unfreier geworden ſind, als im vorigen Jahrhundert.

Daher denn darf es uns nicht wundern, wenn wir die Forderung, die wir an die Selbſtverwaltung ſtellen, nirgends erfüllt finden, und daß uns auch die allgemeine Vorſtellung und Forderung von einer größeren allgemeinen „Freiheit“ der Gemeinden nicht genügen wollen. Das was vor uns liegt als die Zukunft des Gemeindeweſens, iſt neben der freien Verfaſſung mit allgemeinem Stimm- und Wahlrecht vor allem die freie Verwaltung, welche die Scheidung der beſchließenden von den vollziehenden Organen, und dadurch die Einführung des ver-

faſſungsmäßigen Verwaltungsrechts in die Gemeinden zur Aufgabe hat. Ehe wir aber erklären, wie dieß im Einzelnen zu verſtehen ſei, wollen wir die individuelle Geſtaltung der Geſchichte des Gemeinderechts in den Kulturſtaaten Europa's charakteriſiren.

b) Englands Municipalweſen.

Wenn wir neben der bedeutenden Leiſtung Gneiſts noch etwas über das Municipalweſen Englands hinzufügen wollen, ſo wird es nothwendig ſein, das um ſo beſtimmter zu formuliren, als wir hier auf eine Reihe von Vorſtellungen ſtoßen, welche wir für unklar und unfertig halten müſſen.

Die gewöhnliche Meinung nämlich beruht darauf, daß das engliſche Selfgovernment eigentlich zugleich die Municipalverfaſſung, und alſo mit dem Gemeindeweſen Englands identiſch ſei. Wir haben ſchon früher dieſe falſche Auffaſſung bezeichnet. Das Selfgovernment iſt nicht das engliſche Gemeindeweſen, ſondern ein viel weiterer Begriff, es iſt vielmehr die organiſirte freie Verwaltung überhaupt, oder ſpeciell die engliſche Selbſtverwaltung. Aber innerhalb dieſer Selbſtverwaltung ſtehen die Gemeinden mit ihrem eigenen Recht und eigener Geſchichte ſelbſtändig da, und innerhalb des engliſchen Selfgovernment hat daher auch das engliſche Gemeindeweſen ſeinen eigenen Bildungsgang durchgemacht. Gneiſt hat das nicht geſchieden; gab er doch nirgends einen feſten Begriff von der „Gemeinde.“ Es wird daher unſere Aufgabe ſein, das engliſche Selfgovernment von dem Standpunkt aus zu betrachten, von dem aus es die Grundlage des engliſchen Municipalweſens geworden iſt. Denn in der That iſt dieß Municipalweſen Englands eine ſelbſtändige, ganz ſpecifiſch gebildete und mit eigener Geſchichte daſtehende Geſtalt des Selfgovernments.

Wir knüpfen daher zunächſt den Begriff der alten engliſchen Gemeinde an den des Selfgovernments an, um jenen Unterſchied um ſo klarer feſtzuſtellen.

Auch in England beginnt die Geſchichte mit der freien angelſächſiſchen Dorfſchaft, der Tithing, bei welcher allerdings noch mehr das perſönliche Element der Zahl der Bauern, als das örtliche der Gemeinde gilt, da ſie mehr auf die Heeresverfaſſung als auf die innere Verwaltung berechnet war. Die normänniſche Epoche umfaßt neben den Tithings die Herrſchaft mit ihren perſönlich Unfreien in den villeins, und der Unfreiheit des Bodens in den tenants at will und den älteſten Copyholders. Die Dorfſchaft hat nun ihr eigenes Gericht, das Court leet; die Herrſchaft dagegen hat eine Patrimonial-Juris-

diktion über ihre Unfreien, genau wie auf dem Continent. Allein da die Arbeit in den Städten frei ist, so gehen die villeins in die Stadt und entziehen sich dadurch schon seit dem 13. Jahrhundert dem Gericht des Lord of the Manor. Dieß Gericht selbst wird immer mehr eingeschränkt und allmählig tritt der Friedensrichter ganz an die Stelle des Baron. Der Sprengel des Friedensrichters umfaßt daher alle Arten der Gerichtsbarkeit, sowohl die des Barons, als die der Freibauern, der freeholders, oder endlich die der Städte. Eben dadurch wird er zu einem bloßen Gerichtsbezirk, in dem wegen der Verschiedenheit seiner gesellschaftlichen Elemente kein eigener Selbstverwaltungskörper entstehen kann. Soll daher eine Verwaltung überhaupt entstehen, so muß sie sich zunächst ohne Rücksicht auf den Gerichtsbezirk sowohl des Sheriff als des Justice of the Peace an die örtlichen Verhältnisse anschließen. Diese nun sind natürlich im höchsten Grade verschieden, je nachdem entweder die freie Bauernschaft, oder der Gutsherr, oder endlich die Stadt vorherrscht. So weit es eine Verwaltung in dieser Zeit gibt, ist sie in den Händen des einen oder des andern dieser Elemente. Allein da sie alle gemeinsam unter dem Gericht des Königs stehen, so haben sie auch das gemeinsam, daß statt der Willkür der Freien, der Herren oder der Stadt das Gesetz des Staates zur Geltung kommt; so bildet sich der erste große Grundsatz des ganzen englischen Selfgovernments, daß es nicht thun kann, was es will, sondern daß es zuerst und zuletzt doch nur die örtliche vollziehende Gewalt für das staatliche Gesetz des Reiches ist. Dieß Verhältniß existirt auf dem Continent zwar im Princip, nicht aber in der Wirklichkeit. Denn auf dem Continent ist der Herr selbst das Gericht über die Frage, ob und wie weit seine Verwaltung das Gesetz des Reiches inne gehalten habe. Und eben dadurch wird der Herrscher faktisch der Souverän, während in England stets der Justice über ihm steht und das Recht des Landes vertritt. Englands Selfgovernment kann daher nie souverän werden; das Verwaltungsrecht beruht bei der englischen Gemeinde vor allem auf der Rechtsgesetzgebung und erst in zweiter Linie auf der Gemeinde selbst, und das Gericht wacht darüber, daß dieß geschehe.

Wir haben nun die Geschichte der englischen Grundherrlichkeit und der allmähligen Entwicklung ihrer Freiheit zum Gegenstande einer selbständigen Darstellung in Bd. VII (Entwährungslehre. Englands Grundentlastung S. 108 ff.) gemacht und dürfen hier darauf verweisen. Vielleicht wird schon in dieser Darstellung der Leser bemerkt haben, was England auch nach dieser Seite hin eigenthümlich ist: daß nämlich seine Agrarverfassung von seinem Gemeindewesen fast ganz

unabhängig ſcheint, weßhalb auch die neueren Bearbeitungen bei der Behandlung des Selfgovernment darauf ſehr wenig Rückſicht nehmen. Jedoch iſt das nur zum Theil richtig. Denn wenn auch der gegenwärtige Zuſtand, ſo kann doch nicht ſeine Entwicklung ohne die Geſchichte der Agrarverfaſſung dargelegt werden. Das Verhältniß aber iſt folgendes. Damit nämlich jene Geſetze des Parlaments vermöge des Selfgovernments wirklich ausgeführt werden, iſt nicht bloß das Princip, ſondern auch ein Organ der Ausführung nothwendig. Denn Justice und Sheriff ſchreiten nur ein, wo das Geſetz verletzt wird; ſie ſind Richter und keine Verwaltungsbehörden. Die Bewohner müſſen daher Einheiten bilden. Sind dieſe Einheiten nur erſt da, ſo iſt auch dasjenige gegeben, was wir das Subjekt der Selbſtverwaltung nennen werden. Das Recht auf Selbſtverwaltung war daher in England eigentlich nie Gegenſtand des Zweifels; die Selbſtverwaltung an ſich hat gerade in England eigentlich gar keine Geſchichte, ſondern ſeine Geſchichte beſteht in der That nur in der Geſchichte der Gemeindebildung, während die Gemeinden, ſo wie ſie einmal gebildet waren, ſtets daſſelbe Recht hatten, das, zwar mehr oder weniger entwickelt, immer daſſelbe blieb: jeder Selbſtverwaltungskörper in England hat die Pflicht, die Verwaltungsgeſetze auszuführen, und damit das Recht, ſich zu dem Ende ſelbſt zu beſteuern; das Gericht entſcheidet darüber, ob es geſchehen iſt; aber im Uebrigen hat die Regierung weder das Recht noch die Pflicht, ſich um die wirkliche Vollziehung zu kümmern. Das iſt der leitende Grundſatz; auf dieſer Grundlage ward es demnach entſcheidend, wie ſich dieſe verwaltenden Körper organiſirten; und die Geſchichte dieſer Organiſirung iſt die wahre Geſchichte des engliſchen Selfgovernment.

Wir glauben nun im Ganzen und Großen drei Hauptſtadien dieſer Geſchichte bezeichnen zu können, die ſich übrigens, wie alle Entwicklungen in England, nicht hiſtoriſch ſcharf von einander ſcheiden laſſen, wie in Frankreich, ſondern vielfach in einander übergehen, aber dennoch beſtimmt genug charakteriſirt ſind; das Stadium der örtlichen Verfaſſungen, das der einzelnen Incorporationen und das der neuen Gemeindeordnung von 1835.

Das Stadium der rein örtlichen Gemeindeverfaſſung iſt das eigentliche Mittelalter Englands. Dorfſchaft, Herrſchaft und Stadtgemeinde ſtehen faſt unvermittelt nebeneinander. Die innere Ordnung iſt vielleicht für jeden Ort modificirt; wir wiſſen von dieſer Zeit nicht viel; im Großen und Ganzen aber iſt dabei gewiß die Natur jener drei Formationen an ſich entſcheidend geweſen. Da ferner in dieſer Epoche die Geſetzgebung ſehr wenig ausgebildet iſt, ſo iſt auch noch die Organiſation

von geringer Bedeutung. Erst wie sich die Einheit des Ganzen entwickelt, gewinnen die einzelnen Körper eine festere Gestalt.

Dieß nun geschieht durch das Parlament. Das Parlament hat das Recht der Steuerbewilligung, das Recht der Gesetzgebung für jeden Theil des Reiches. Es hat das Recht, weil es aus der Wahl hervorgeht. Es müssen daher Wahlkörper gebildet werden. Diese Wahlkörper sind die boroughs. Die Bildung der boroughs geht aus der dermaligen herrschenden Klasse hervor und enthält daher wesentlich die Organisation des Grundbesitzes. Allein damit zuerst wird die ländliche Gemeinde zu einem öffentlich rechtlichen Körper, was sie auf dem Continent erst im 19. Jahrhundert erreicht. Sie erscheint als ein Ganzes, als eine Körperschaft, und muß als solche von der Gesetzgebung anerkannt werden. Dadurch wird dieser Akt der Anerkennung selbst zu einem Akte der Gesetzgebung; er ist undenkbar ohne eine Organisation und ohne eine Competenzbestimmung; aus ihm geht der gesetzliche Selbstverwaltungskörper Englands hervor; und diesen Akt nennen wir die Incorporation. Die Incorporation ist daher die gesetzliche Verleihung des Gemeinderechts. Sie hat einen großen Werth, denn das Gericht muß sie anerkennen und sie bei jedem Proceß zum Grunde legen. Es ist zwar selbstverständlich, daß die boroughs solche anerkannte Körper in Beziehung auf die Wahl sind, allein in Beziehung auf ihren Verwaltungsorganismus sind sie es nicht. Es ist andererseits natürlich, daß die alten Städte zwar schon eine feststehende Organisation besitzen, allein einen gültigen Rechtstitel für dieselbe besitzen sie nicht. Es entsteht daher ein Jahrhunderte hindurch fortgesetzter Proceß, in welchem jede borough und jede city nach und nach ihre „Gemeindestatuten" dem Parlament vorlegen und sie bestätigen lassen. So werden sie zu corporations. Das Wahlrecht zum Parlament ist dabei nicht nothwendig; viele corporations haben es, viele haben es nicht. Eine Uebereinstimmung der Grundsätze ist auch nicht nothwendig; denn jede Corporation (incorporated borough oder city) hat ihre Ordnung, und dem Parlamente genügt, daß nur überhaupt eine anerkannte Gestalt jener Gesetze vorhanden sei. Wohl aber muß die Regierung wünschen und zum Theil fordern, daß solche Organe vorhanden seien, um ihre Befehle zu vollziehen. Und so entsteht ein Gemeindewesen mit Gemeindeordnung; das ist der Charakter dieser zweiten Epoche.

Allerdings nun aber gibt es hier einen ziemlich durchgreifenden Unterschied; das ist der Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinde. Es ist sehr nothwendig, denselben zu charakterisiren, da man sich häufig eine falsche und zuweilen gar keine Vorstellung von demselben macht. Dieser Unterschied beruht nun nicht etwa auf einem verschiedenen Princip,

ſondern vielmehr auf der Verwaltung in beiden Körpern, wie ihn nicht etwa eine ſyſtematiſche Theorie, ſondern die Natur der Sache ſelbſt mit ſich bringt. In der Stadt nämlich — der city — ſind die Verwaltungsaufgaben von ſelbſt gegeben. Hier ſind ſchon an und für ſich Arme, Unterricht, Straßen, Sicherheit und anderes vorhanden. Auf dem Lande — in der borough — liegen die freeholds, copyholds und die einzelnen tenements aller Art auseinander; hier muß man daher das Objekt der Verwaltung erſt aufſtellen, und an dieß gegebene Objekt ſchließt ſich dann der Organismus der Vollziehung und die Beſteuerung an. Die Stadt hat daher einen ſelbſtändigen Verwaltungsorganismus, dem jeder einzelne Zweig der Verwaltung obliegt; es iſt dann ſeine Sache, wie er ihn vollziehen wird. Auf dem Lande dagegen entſteht der Organismus der Selbſtverwaltung erſt durch die geſetzliche Aufſtellung beſtimmter Verwaltungsaufgaben, und für jede ſolche beſtimmt hingeſtellte Verwaltungsaufgabe wird dann ein eigens dafür eingerichtetes Organ geſchaffen. Der Organismus der Selbſtverwaltung in der Stadt iſt daher von Anfang an ein wirklicher Selbſtverwaltungskörper, der ſein Oberhaupt, ſeine beſchließenden und ſeine vollziehenden Organe hat — ſeinen Bürgermeiſter, ſeine Bürgerſchaft und ſeine Stadtverwaltung. Die Verpflichtung der Stadt, die Geſetze des Parlaments zu vollziehen, liegt daher dieſem in der Stadt ſelbſt gegebenen Körper auf; er iſt für alle Verwaltungsaufgaben da. Daher iſt er auch da für die Selbſtverwaltung der Rechtspflege; das engliſche Recht drückt das ſo aus, daß die Stadt zugleich der Bezirk eines Friedensgerichts iſt. Anders iſt es auf dem Lande. Hier ſind viele Diſtrikte zwar mit dem Wahlrecht für das Parlament begabt — die boroughs im engern Sinne — viele aber auch nicht; aber die Geſetze des Parlaments müſſen ohne Rückſicht auf dieß Recht vollzogen werden. Daraus nun ergibt ſich, daß, da kein ſelbſtändiger Verwaltungsorganismus vorhanden iſt, für die autonome Verwaltung jeder einzelnen geſetzlichen Verpflichtung ein eigener Organismus geſchaffen werden muß, deſſen Thätigkeit dann ein beſtimmtes örtliches Gebiet unterworfen wird — er bekommt eine lokale Competenz. Eine ſolche Ordnung nennen wir nun nicht mehr eine Gemeinde, ſondern einen Verband. (Der Leſer wird bemerken, daß in unſerer früheren Auflage dieſe Verbände von uns als die Verwaltungsgemeinden bezeichnet ſind, was offenbar nicht richtig war; wir haben dadurch auch die engliſche alte Landgemeinde falſch aufgefaßt; der Begriff des Verbandes aber iſt es, der uns hier die Sache am klarſten macht.) Die engliſche Landgemeinde entſteht daher als ein Verband, und ihre Entwicklung beſteht darin, aus dieſen einzelnen Ver-

bänden allmählig die Gemeinde ſelbſt zu bilden, während, wie wir ſehen werden, die Stadtgemeinde das Element der Verbände in ſich aufnimmt und darin ihre Ausbildung findet. Naturgemäß nun ſchließen ſich dieſe Verbände an das erſte und älteſte, von der Geſetzgebung noch unabhängige Objekt an, und das iſt die Kirche. So entſteht das engliſche Kirchſpiel, das für die kirchliche Verwaltung den ganzen Organismus der Gemeinde in ſich aufnimmt; die Verſammlung der Kirchſpielsbürger iſt die Vestry, und die vollziehenden Organe der Verwaltung ſind die Church-Wardens. Daher denn der große Grundſatz des ganzen öffentlichen Rechts der engliſchen Kirche, daß ſie überhaupt gar nie eine Sache des Staats ſein könne, ſondern durchaus eine Gemeindeangelegenheit ſei — ein Satz, der dann zur großen Grundlage der engliſchen kirchlichen Freiheit geworden iſt. Mit dieſer Kirchſpielsverfaſſung, der parish, war nun der natürliche Kern für die Organiſation der ländlichen Selbſtverwaltung gegeben. Den entſcheidenden Moment bietet dafür bekanntlich das Armenweſen, aus welchem ſeit dem Geſetz 39. Elisab. die Armengemeinde hervorgeht; aber Kirchſpielsgemeinde und Armengemeinde ſind eigentlich keine Gemeinden, ſondern nur Verbände, die aber dieſelbe örtliche Competenz und daher auch daſſelbe Gebiet haben; der Charakter des Verbandes zum Unterſchiede von der Gemeinde erhält ſich dann darin, daß jede jener Aufgaben ihre eigenen Vertreter hat, die mit den übrigen in keiner unmittelbaren Verbindung ſtehen, ſondern ſelbſtändig wirken. So wie nun die parlamentariſche Geſetzgebung ſich entwickelt, ſo ſchließt ſich ein Organ an das andere, jedes für eine neue Aufgabe. Das nun ſind die die engliſche Gemeindeverwaltung charakteriſirenden „Local Boards,“ die vollziehenden Organe für die Beſchlüſſe der ſtimmfähigen Gemeinſchaft. Die wichtigſten ſind natürlich die Verkehrsanſtalten, Wege und Brücken, mit ihren Vertretern, den Trustees; und eben ſo natürlich iſt es, daß nun auch die Selbſtbeſteuerung in derſelben Weiſe ſich ausbildet. Es iſt bekannt, daß wie jede Aufgabe ihre Verwaltung, ſo auch ihre eigene Steuer und ihre eigene Verrechnung hat, welche von den Wardens und Trustees jährlich bei dem Friedensgericht abgelegt werden müſſen; eben ſo bekannt iſt es, daß der Armenſteuerfuß auf der visible and profitable propriety die Grundlage für den Steuerfuß für die übrigen Verwaltungszweige wird. Man muß daher feſthalten, daß es kein eigentliches Gemeindebudget für die ländliche Verwaltung in England gibt, wie auf dem Continent, ſondern es beſtehen für jeden „Verband“ wie für jede einzelne Aufgabe eigene Budgets, ihrer eigenen Beſteuerung und Verwaltung entſprechend; ein neuer Beweis, daß der continentale Begriff der Landgemeinde hier gar nicht angewendet werden

könne. Faßt man nun dieß zuſammen, ſo erkennt man, wie ſich der Unterſchied von Stadt und Land in England ganz anders ausgebildet hat, als auf dem Continent, und wie an eine formale Gleichheit des engliſchen Gemeindeweſens gar nicht gedacht werden konnte, während die Principien der Selbſtverwaltung allenthalben in gleicher Weiſe galten. Ja man konnte ſagen, daß es eigentlich gar kein engliſches Gemeinderecht gab, ſondern daß namentlich auf dem Lande die Gemeinde in dem Verbandweſen untergegangen war. Eben deßhalb war auch der Begriff der Stadt ein eben ſo unklarer und juriſtiſch gar nicht zu formuliren. Man muß ſich das im Gegentheil auf folgende Weiſe denken. Vermöge des allgemeinen Princips der Selbſtverwaltung hat jede Ortsgemeinſchaft das Recht, ſich durch einen gemeinſchaftlichen Beſchluß zu einer ſelbſtändigen Körperſchaft zu machen, ganz gleichgültig, ob ſie eine Stadt oder ein ländliches Territorium iſt. Dieß geſchieht, indem ſie ſich eine organiſche Verfaſſung gibt; und dieſe Verfaſſung beſteht dann darin, daß ſtatt der einzelnen Verbandsverwaltungen die Einſetzung eines Bürgermeiſters und Raths durch Wahl der Körperſchaft der Gemeinde beſchloſſen wird. Wenn eine ſolche Verfaſſung von der Gemeinde angenommen iſt, wird ſie dem Parlamente vorgelegt, und die Beſtätigung durch das letztere macht dann die Gemeinde zur Corporation der juriſtiſchen Perſönlichkeit. Dieſer Akt iſt die Incorporation, die daher keineswegs eine Stadt im continentalen Sinne vorausſetzt und eben ſo wenig eine Gleichförmigkeit in der Organiſation fordert. Daher denn die Erſcheinung, für welche Gneiſt Beiſpiele genug bietet, daß dieſe Gemeinderechte bis zur neueſten Zeit ſo höchſt verſchieden in England waren, und daß andererſeits auch die engliſchen Juriſten ſich eben ſo ſehr hüteten, von dem Begriff einer Gemeinde zu reden, wie Gneiſt ſelbſt. So ſtand die Sache bis zur neueſten Zeit.

Zwei Dinge nun haben dieß Verhältniß weſentlich geändert und die gegenwärtige Bewegung hervorgerufen.

Das erſte war namentlich mit unſerem Jahrhundert die kräftige und auch rationelle Entwicklung der Verwaltungsgeſetzgebung, die in England in vieler Beziehung weiter iſt, als auf dem Continent. Es mag uns geſtattet ſein, darauf ſchon hier einen Blick zu werfen.

Da nämlich anfänglich dieſe Verwaltungsgeſetzgebung eine unvollſtändige war und dennoch die Gemeinden die Verpflichtung hatten, für die Bedürfniſſe des öffentlichen Wohles zu ſorgen und ſelbſt dem Gericht dafür hafteten, ſo war es natürlich, daß die Verwaltungsorgane ſelbſt und einſeitig Beſchlüſſe faßten, welche den Charakter und auch das Recht der Verordnungen hatten und deren Gültigkeit mehr aus der Sache, als aus einem objektiven Rechtstitel ſich ergab. Dieſe Verord-

nungen der Verwaltungsorgane ſind die *bye laws;* und jede Gemeinſchaft — um nicht zu ſagen Gemeinde — nahm ohne Weiteres das Recht in Anſpruch, ſolche bye laws — örtliche Verordnungen — zu erlaſſen, während die Gerichte ſie eben ſo ohne weiteres anerkannten. So entſtand ein örtliches Verwaltungsrecht, etwa vergleichbar mit dem örtlichen Verwaltungsrecht der Reichsſtände zur Zeit des deutſchen Reiches, nur mit dem Unterſchied, daß das letztere ein ſouveränes für das Standesgebiet war, während die engliſchen bye laws den Charakter des ſubſidiären Verordnungsrechts an ſich trugen. Daraus ergab ſich nun die Nothwendigkeit für das Parlament, dieſe bye laws ſo weit als möglich durch einzelne Geſetze zu erſetzen; und daraus denn entſtanden eine Maſſe von Verwaltungsgeſetzen, die, ſucceſſive und je bei beſtimmten Gelegenheiten erlaſſen, zuletzt eine große Verwirrung im geltenden Recht ſelbſt erzeugten.

Bei dem beſtändigen Vorſchreiten gleichartigerer Entwicklung nun ward es mit unſerem Jahrhundert immer mehr nothwendig, alle dieſe einzelnen, oft durchaus veralteten Statute einheitlich zu ordnen und an die Stelle der vielen Beſtimmungen Eine Geſetzgebung zu ſetzen. Die Form, in der dieß geſchah und geſchieht, ſind die ſogenannten „Clauses Acts," Geſetze, welche aus dem früheren Rechte das Ungültiggewordene ausſcheiden und das noch Gültige in Ein Statut zuſammenfaſſen, oft mit viel, oft mit wenig Veränderung des Bisherigen. Solche Clauses Acts gibt es daher faſt für jeden großen Zweig der Verwaltung; ſie ſind keine Syſteme, ſondern geſetzliche Sammlung der gültigen Beſtimmungen. Das Wichtige für unſern Zweck beſteht dann darin, daß damit die Selbſtverwaltungskörper ein unzweifelhaftes *poſitives* Geſetz für ihre Verwaltungsthätigkeit bekamen, zu deſſen Verwirklichung ſie durch das Gericht angehalten werden konnten und *mußten*. Dieß war nun ſchon früher auf dem Lande mit dem Armenweſen der Fall geweſen; das Armenweſen war von Anfang an von dem Vorhandenſein einer Ortsgemeinde unabhängig; ähnlich war das Verhältniß der Brücken und Wege; das Geſetz konnte bei dieſen beiden Punkten nicht darauf warten, ob der Ort vielleicht eine Incorporation vorgenommen habe oder nicht; das natürliche war daher, daß ſich die Vollziehung an die Kirchſpiele anſchloß, ohne daß doch im Grunde dieſe Kirchſpiele die Gemeinden geweſen wären. Dieß nun geſchah in der Weiſe, daß die Kirchſpiele die *Wahlkörper* und das *Steuergebiet* für die Selbſtverwaltung der einzelnen großen Clauses Acts wurden, in denen *je für Eine* geſetzliche Aufgabe ein ſelbſtändiges Organ von den ſteuerpflichtigen Eingeſeſſenen gewählt wird. Dieſe Organe ſtehen auf dem Lande — in den Kirchſpielen — mit einander in gar keiner organiſchen Verbindung

und bilden daher auch nicht eine Geſammtverfaſſung, ſondern ſie haben nur den Umfang des Kirchſpiels zum Verwaltungsgebiete und den Friedensrichter zum Richter. Sie ſind in der That Verbände innerhalb des Kirchſpiels. Ihre urſprüngliche ſehr zufällige Organiſation iſt in der neueſten Zeit ſehr viel gleichartiger geworden. Man nennt die Organe dieſer ſpeciellen Verwaltungsaufgaben meiſtens die *Boards*, eigentlich die *Local Boards;* die drei Hauptformen ſind die Boards of Guardians für die Armenverbände, die Local Boards of Health für die Geſundheitspflege und die Boards for Superintendence of Higwhays für das Verkehrsweſen. Hätte England überhaupt ein allgemeines Schulrecht, ſo würden ſich Local Boards of Education daran anſchließen. In dieſem Syſteme der *Locol Boards* beſteht jetzt das engliſche Landgemeindeweſen, und der weſentliche Unterſchied der engliſchen Landgemeinde von der Stadtgemeinde beſteht demnach darin, daß die Landgemeinde in ihren Boards eigentlich nur ein Nebeneinander von ſelbſtändig organiſirten, ſelbſtändig thätigen und von einander ganz unabhängigen Verbänden iſt, während die Stadtgemeinde genau dieſelben Aufgaben hat, aber allerdings vermöge ihrer Incorporation eine einheitliche Körperſchaft, eine Corporation iſt.

Das zweite große Element nämlich, welches in dieſe eigenthümliche Gemeinderechtsbildung eingriff, war nun die Parlamentsreform von 1831. Die Bedeutung derſelben für das Gemeindeweſen beruht darauf, daß jetzt eine Reihe von boroughs ihre ſtaatliche Perſönlichkeit als Wahlkörper verloren, und die großen Städte, indem ſie das Wahlrecht gewonnen, jetzt erſt zu wahren Gemeinden wurden. Damit denn mußte nun auch ein gleichartiges Gemeinderecht für die letzteren entſtehen, und ſo ward die eigentliche Stadtgemeindeordnung Englands von 1835 (6. 7. Will. IV, c. 103) gegeben: An Act to provide for the regulation of Municipal Corporations in England and Wales. Unſere Aufgabe iſt es nun, nach den gründlichen Erörterungen Gneiſts über Entſtehung und Weſen dieſer Stadtgemeindeordnung, nur das Verhältniß derſelben zu dem Charakter der eben bezeichneten Landgemeindeordnung hier anzugeben.

Das Weſen der Stadt — wenn man ſo die „Municipal-Corporation" überſetzen will, denn am Ende kann jede parish ſich auch zu einer ſolchen Municipal-Corporation machen — beſteht darin, daß ſie genau dieſelben Aufgaben der Verwaltung hat, wie das Land, daß aber dieſe Aufgaben von der Stadt als ſelbſtändiger Perſönlichkeit vollzogen werden. Die Stadt hat daher einen von den einzelnen Verwaltungsaufgaben unabhängigen Organismus, eine förmliche Gemeindeorganiſation, die durchaus dieſelben Formen zeigt, wie die Gemeindeordnungen auf dem

Continent. Jede Stadt hat ihren Mayor, ihre Aldermen, den Gemeindeausschuß, und den Common Council, den Gemeinderath; alle diese Organe werden von der Bürgerschaft, den steuerpflichtigen und leistungspflichtigen Gemeindegliedern, gewählt. Die Stadt oder Corporation hat nun zuerst die eigene Verwaltung aller jener gesetzlichen Verwaltungsaufgaben. Für diese nun wählt der Gemeinderath das Analogon der Boards, die städtischen *Commissions*, die ihrerseits ihr Mandat demnach von der Stadt als Ganzes haben; an der Spitze die Polizei-Commission, das Watch-Committee, das als das eigentliche Organ der Zwangsgewalt angesehen werden muß. Für alle Funktionen seiner Organe hat der Common Council das Recht, nach wie vor Stadtverordnungen, bye laws, zu erlassen, und diese Verordnungen mit Bußen bis zu 30 Thaler zu sanktioniren. Für das bürgerliche Recht besteht daneben ein eigenes Stadtgericht, welches durch den Recorder, den Stadtrichter verwaltet wird, der jedoch nur königlicher Beamteter ist und deßhalb auch weder Mitglied des Council sein, noch die Stadt im Parlament vertreten kann; das Element der Selbstverwaltung erscheint hier nur darin, daß er seinen Gehalt nicht vom Staate, sondern von der Gemeinde bekommt. Endlich haben die Städte auch die Verwaltung des Friedensrichteramtes in die Selbstverwaltung einbezogen; sie sind Friedensrichter-Bezirke; das Amt des Justice wird wie alle Verwaltungsaufgaben durch eine Commission, die Commission of the Peace, verwaltet, die jedoch für die Strafjustiz nicht competent ist.

So stehen in England die Land- und Stadtgemeinde neben einander, wesentlich verschieden in der Organisation, wesentlich gleich in dem Princip und Recht der Selbstverwaltung. Auf ihnen beruht, in ihrer Gesammtheit ist gegeben das Selfgovernment Englands. Es ist in ihm das Geheimniß der Stärke, aber freilich auch das der Schwäche Englands enthalten, und beides läßt sich jetzt ziemlich bestimmt formuliren. Englands Selbstverwaltung ist durch und durch, und namentlich in der Wahl ihrer Organe von jedem Einfluß des Staats unabhängig und die ganze Controle ihrer Thätigkeit steht nur dem Gemeindekörper selbst zu. Es ist kein Zweifel, daß darin allerdings die Elemente der Herrschaft der Sonderinteressen über das Gesammtinteresse, der Ausbreitung der Indolenz, die gerade in örtlichen Lebensverhältnissen sich so leicht erzeugt, gegeben sind, ohne doch wie auf dem Continent in der sittlichen und amtlichen Funktion, in der Thätigkeit und Kraft der Staatsorgane ihr Gegengewicht zu finden. Aber hier ist auch der Punkt, wo sich das ganze Verwaltungsleben Englands von dem des Continents am bestimmtesten trennt. Englands Volk traut sich selber die Kraft zu, jene Gefahren der örtlichen Selbstverwaltung durch sich

ſelbſt, ohne die Hülfe des ſelbſtthätigen Organes der Geſammtintereſſen, der Staatsgewalt, zu überwinden; und es hat dieſe Kraft. Es iſt aber dadurch das große Vorbild des Continents geworden. Aber trotzdem müſſen wir im Weſentlichen mit den Bedenken übereinſtimmen, welche Gneiſt (2. Aufl. S. 724. 725) über die Gefahren äußert, die in dieſem engliſchen Syſtem liegen. Die gänzliche Beſeitigung aller Thätigkeit und aller Rechte der Regierung, der Zufall, ob die Gewählten Fähigkeit und Willen haben, ihre Funktionen zu vollziehen und die Willkür in der wirklichen Ausübung derſelben ſind die bedenklichen Seiten dieſes Syſtems. Die Frage nach den Formen und Grundſätzen der Freiheit der Selbſtverwaltung iſt hier gelöst; die Frage nach der Einheit der Verwaltung nicht.

Frankreich hat nun die erſtere der letzteren geopfert. Deutſchland hat das Problem zu löſen begonnen, ſie in Harmonie zu bringen.

c) Frankreichs Communalweſen. Arrondissement, Canton, Organisation communale. Die beiden Principien des letzteren.

Obwohl der gegenwärtige Organismus der örtlichen Selbſtverwaltung in Frankreich, ſein Recht und ſeine äußere Geſtalt wie der ganze Staat durch die plötzlichen und durchgreifenden Bewegungen der Revolution empfangen hat, ſo muß man ſich doch wohl hüten, zu glauben, daß auf irgend einem Punkte die neue Ordnung der Dinge ohne inneren und organiſchen Zuſammenhang mit der früheren Entwicklung geſtanden wären. In aller tiefen Verſchiedenheit lebt doch der gemeinſame Kern der Individualität Frankreichs. Es kommt darauf an, ſie auch hier wiederzufinden.

Vor der Revolution war der Zuſtand des Gemeindeweſens in Frankreich dem des deutſchen Reichs ſehr ähnlich. Auf der einen Seite war die alte Dorfſchaft faſt allenthalben in der Herrſchaft untergegangen, und der Herr war Inhaber der geſammten örtlichen Verwaltung, die daher zwar gegenüber dem Staate als Selbſtverwaltung erſchien, aber gegenüber den Angehörigen der Herrſchaft, den frühern Bauern und den alten Leibeigenen in der That eine örtliche Deſpotie in Abgaben, Rechtspflege und Polizei war. Auf der andern Seite hatte das gewerbliche Leben die Stadtgemeinde gegründet, und durch dieſelbe den dritten Stand. Hier gab es principiell eine Selbſtverwaltung, aber in der Wirklichkeit war ſie eben ſo wie in Deutſchland bereits in die Hände der Zünfte, Innungen und anderer Vorrechte gefallen. Die Landſchaft war im Parlament des einzelnen Landes vertreten. Dieſer Geſtaltung der Dinge ſtand nun, wie wir bereits oben geſehen, die mächtige königliche

Verwaltung gegenüber als eine für sich abgeschlossene Welt, mit eigenen Principien, eigener Gesetzgebung und eigenem Gericht. Sie war schon damals das eigentliche Frankreich.

Jetzt kam die Revolution. Sie brachte ihrerseits allerdings die staatsbürgerliche Gesellschaft zur Herrschaft; aber gerade die Gewalt, mit der sie das vollbrachte, zwang sie, die Verwaltung nicht etwa machtlos zu machen, sondern ihr noch mehr Macht zu geben als sie je gehabt. Allerdings unterwarf sie diese Verwaltung als Ganzes der Volksvertretung, fordernd, daß sie nichts sein solle, als der Ausdruck des Willens der letztern; aber im Einzelnen mußte sie diese Verwaltung um so freier gewähren lassen, je rücksichtsloser sie das Princip der administrativen Verantwortlichkeit gegen dieselbe durchführte. Bei der furchtbaren Schnelligkeit, mit welcher die neuen Ideen nicht bloß etwa die Staatsverfassung, sondern auch die Besitzverhältnisse angriffen und umgestalteten, so weit eben die letzten die Grundlagen der ständischen Unterschiede und Rechte bildeten, konnte man die Selbstverwaltung geradezu unmöglich auf die freie Zustimmung der Besitzenden begründen. Man hätte, wenn man den letztern eine Selbstbestimmung oder gar ein eigenes, unter eigener örtlicher Wahl stehendes Organ und diesem Organ eine gesetzlich begründete vollziehende Gewalt verliehen oder belassen hätte, die Gefahr laufen müssen, daß die Hälfte Frankreichs dem Willen der gesetzgebenden Versammlungen nicht gehorcht, und in dieser örtlichen Selbstverwaltung namentlich auf dem flachen Lande das ständische Element wieder zur vollen Geltung gebracht hätte. Die neue Ordnung der Dinge war daher nur um Einen Preis durchzusetzen; man mußte das alte Recht der königlichen Verwaltung in der revolutionären Staatsordnung grundsätzlich nicht bloß durchführen, sondern man mußte es zum Princip der Verwaltung machen. Man mußte die neuen Verwaltungen, um sie vor dem Einfluß der ständischen Unterschiede sicher zu stellen, überhaupt der Bevölkerung so weit thunlich entziehen. Die Revolution herrschte im Gebiete des Geistes durch ihre Ideen; im Gebiete des wirklichen Lebens konnte sie nur durch die Macht der örtlichen Verwaltung durchgeführt werden. Und so geschah es, daß die staatsbürgerliche Gesellschaft, eben weil sie durch die Vernichtung des Rechts der ständischen Gesellschaft zur Herrschaft gelangte, diese Herrschaft auch nur durch Aufgeben ihres eigenen Rechts an die staatlichen Verwaltungsorgane erhalten konnte; denn jede Herrschaft erhält sich nur durch die Mittel, welche sie selbst erzeugt haben.

Auf diese Weise ist der tiefe, das ganze französische Staatsleben durchziehende Widerspruch entstanden, der es in so bestimmter Weise neben England und Deutschland charakterisirt. Es ist das Land, in

welchem die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft herrſcht, ohne eine ihr entſprechende Selbſtverwaltung zu beſitzen, ja in welchem die Negation der letzteren als eine Bedingung der Herrſchaft der erſteren erſcheint. Die franzöſiſche Revolution hat den ſocialen Inhalt der örtlichen Selbſtverwaltung total geändert, aber die Beziehung derſelben zur Regierung beſtehen laſſen. Wir dürfen hier auf das verweiſen, was wir bereits oben als den Geiſt der franzöſiſchen Selbſtverwaltung bezeichnet haben, die Scheidung der Action, welche dem Beamtenthum gehört, von der Deliberation, welche den Inhalt der franzöſiſchen Selbſtverwaltung bildet. Sie iſt dadurch nicht das Rechtsleben einer organiſchen Entwicklung, ſondern der formelle Ausdruck eines abſtrakten Princips geworden. Sie iſt ein Mechanismus, ſtatt ein Organismus zu ſein. Sie iſt unfähig, die Beſonderheiten des wirklichen Lebens zur Einheit zu geſtalten, ohne ſie zu zerſtören. Ihre örtliche Selbſtverwaltung beſteht nicht aus Rechtskörpern, ſondern aus Staatsanſtalten.

Eben deßhalb iſt dieſelbe zwar durchſichtig und klar genug, aber ſie iſt kein lebenvolles Ganze. Jede Selbſtändigkeit des Theiles iſt der Einheit zum Opfer gebracht; jeder Theil iſt ein mechaniſches Glied, und die Darſtellung dieſer eigenthümlichen Verbindung von freiem Staatsbürgerthum und herrſchender Staatsgewalt iſt daher, ſo wie man leitende Principien einmal erkannt hat, ſehr leicht auf ihre allgemein gültigen Formeln auch in der örtlichen Selbſtverwaltung zurückzuführen.

Dieſe Principien ſind nun folgende. Die völlige Herrſchaft der ſtaatsbürgerlichen Gleichheit macht den Gedanken eines hiſtoriſchen, dem Willen der Geſetzgebung gegenüber ſelbſtändigen Rechts, und damit einen auf dieſem Recht gebauten Unterſchied von Stadt und Land unmöglich. Aus derſelben Quelle ſtammt der Grundſatz, daß Grundbeſitz und gewerblicher Beſitz durchaus gleichartig ſeien, und mithin die Theilbarkeit des erſtern jeden Unterſchied zwiſchen beiden, ſo fern derſelbe noch den Elementen der ſtändiſchen Welt Vorſchub leiſten konnte, vernichten müſſe. Stadt und Land bedeuten daher weder hiſtoriſch noch ſocial verſchiedene Verwaltungskörper; ſie verſchwinden beide in dem gemeinſamen Begriff eines Verwaltungsgebietes.

Sind ſie nun auf dieſe Weiſe weſentlich adminiſtrative Eintheilungen, ſo iſt auch ihr Syſtem ein höchſt einfaches. Daſſelbe entſteht aus einer adminiſtrativen Auftheilung der Departements, in denen man ſchon ſelbſt kaum die Spuren der Landſchaft wiederfindet, und einem Syſtem von in einander geſchachtelten Gebieten, welche die Grundbegriffe der örtlichen Verwaltung überhaupt, den Kreis und die Gemeinde nur in rein adminiſtrativen Formen wiedergeben. Der Kreis iſt in Frankreich das *Arrondissement*; die Ortsgemeinde iſt die *Commune*. Die Verwaltungs-

gemeinde mit der Aufgabe, die Administration durch selbstgewählte Körper zu vollziehen und so die örtliche Selbstverwaltung in die Hände der Bürger zu legen, ist durch die Geschichte Frankreichs für die innere Verwaltung unmöglich; sie existirt in kaum erkennbarer Form nur noch für das Steuerwesen als Conseil général und d'Arrondissement, während der Canton mit seinem juge de paix nur eine Andeutung derselben für die Rechtspflege enthält, weßhalb die Franzosen über Werth und Bedeutung des Cantons sich auch durchaus nicht recht klar sind, und der damit so ganz in den Hintergrund tritt, daß man seiner nur beiläufig zu erwähnen pflegt.

Diesem äußeren Systeme entspricht nun das innere, das Verhältniß dieser Selbstverwaltungskörper zur Staatsverwaltung. Dieß innere System hatte dem Obigen gemäß die Aufgabe, beide Elemente zu vereinigen, und in diesen Körpern einerseits die Verwaltung des Staats, andererseits die freie Berechtigung des Staatsbürgerthums zur Geltung zu bringen. Die französische Staatsbildung löste diese Aufgabe auf einem sehr einfachen Wege, den wir schon bezeichnet haben, und der das gesammte Verfassungsrecht jener Körper ausdrückt. Sie vertrat die Macht der Staatsverwaltung dadurch, daß dieß vollziehende Organ dieser Körper unter keiner Bedingung von der Staatsbürgerschaft gewählt werden kann, sondern von dem Haupte der vollziehenden Gewalt, dem Kaiser, eingesetzt werden muß. Zweitens vertrat sie dieselbe dadurch, daß diese so eingesetzten Spitzen der örtlichen Verwaltungskörper unter einander im dienstlich-hierarchischen Verhältniß stehen, der Maire unter dem Sous-Préfet, der Sous-Préfet unter dem Préfet, dieser unter dem Minister. Dadurch ist aber keineswegs ein bloß hierarchisches und formelles Verhältniß gesetzt, wie das zum Theil in den deutschen Gemeinden der Fall ist. Dadurch nämlich, daß Maire und Sous-Préfet unter dem Préfet stehen und dadurch in Wahrheit Beamtete sind, sind sie auch jeder andern als der amtlichen Verantwortlichkeit entzogen. Sie sind nicht eigentliche Mitglieder der Gemeinde- und Kreisräthe, sondern sie sind das amtliche Haupt derselben. Sie sind daher nicht den Räthen verantwortlich dafür, daß sie ihre Beschlüsse überhaupt, oder daß sie sie richtig vollziehen, sondern ihre Verantwortlichkeit besteht nur gegenüber der höhern Behörde. Sie sind daher nicht etwa rechtlich verpflichtet, diese Beschlüsse wirklich auszuführen, sondern sie sind als Beamtete im Gegentheil verpflichtet, sie nicht auszuführen, wenn sie fürchten, daß dieselben mit ihren amtlichen Pflichten collidiren. Sie stehen deßhalb unter dem droit administratif und in letzter Instanz unter dem Conseil d'État, nicht aber unter dem droit communal. Zwischen der exekutiven Spitze und dem beschließenden und berathenden

Körper der Selbſtverwaltung liegt daher dieſelbe Kluft, derſelbe Unterſchied, dieſelbe Entfremdung, wie zwiſchen Staat und Individuum überhaupt. Von einer Privatklage und bürgerlichen Verantwortlichkeit derſelben iſt natürlich keine Rede; ſie gehören einer ſtaatlich ganz anderen Welt, als die Räthe, deren Häupter ſie ſind. Das iſt das erſte Element der örtlichen Selbſtverwaltung in Frankreich.

Das zweite Element derſelben, das an ſich freie Staatsbürgerthum, tritt nun dem entſprechend nur in der Weiſe auf, die wir ſchon oben bezeichnet haben. Es organiſirt ſich nur in Rathskörpern, den Conseils des franzöſiſchen Syſtems. Die Funktionen dieſes Syſtems von Conseils ſind gleichfalls ſchon angegeben. Die Conseils haben das Recht zu beſchließen (décider), zu berathen (délibérer) und zu begutachten (donner avis). Der Unterſchied zwiſchen dem Arrondissement und der Commune beſteht nur darin, daß die Objekte dieſer Rechte etwas verſchieden ſind; und die Beſtimmung dieſer Objekte bildet dann eigentlich die Verfaſſung der örtlichen Selbſtverwaltung.

1) Im *Arrondissement* zunächſt ſteht der Sous-Préfet an der Spitze. „Il relève immédiatement du préfet, et ne peut se mettre en rapport avec l'autorité centrale que lorsqu'il y est provoqué exceptionnellement par cette autorité.“ Er iſt daher gar nichts als ein Beamteter. Aber er hat an ſeiner Seite den Conseil d'Arrondissement und das Verhältniß beider iſt im Weſentlichen Folgendes.

Zuerſt ſteht der Sous-Préfet an der Spitze aller Maires als der Ortsbehörden. Mit ihnen hat er die ordentliche Verwaltung des Rekrutirungsweſens, die letzte Entſcheidung in örtlichen direkten Steuerſachen, ſein Gutachten in indirekten Steuerfragen; er hat die Oberaufſicht über alle Communalkaſſen, über die Geldverwaltung der Maires, ſein Gutachten über alle, zur höhern Entſcheidung vorbereiteten Communalfragen. Im Innern des Arrondissement iſt er Oberpolizeirichter, im Weſentlichen wie der Justice of the Peace in England. Er hat daher die amtliche Gewalt, wo er es für gut findet, ein arrêté zu erlaſſen, gegen welches aber keine Privatklage, ſondern nur die Beſchwerde an den Préfet erhoben werden kann. Endlich iſt er Oberinſpektor aller öffentlichen Anſtalten ſeines Arrondissement, des Wegeweſens, der Irrenhäuſer, und Mitglied der nicht katholiſchen Kirchengemeinden, denen er beizuwohnen hat.

Das Conseil d'Arrondissement, der Kreisrath, ſteht neben dem Sous-Préfet. Es iſt der Form nach allerdings ein ſelbſtändiger Körper. Es ſoll nach dem Geſetz vom 28. Pluvioſe an VIII (17. Febr. 1800) aus elf Mitgliedern beſtehen, deren weſentliche Aufgabe es war, die Steuerangelegenheiten des Kreiſes zu ordnen. Jenes Geſetz trug große

Sorge, daß dieſer Rath nicht etwa zu einem wirklichen Selbſtverwaltungskörper werden möge. Zuerſt gab es der Regierung die Ernennung der elf Räthe, dann ſollte der Rath nur einmal jährlich zuſammentreten, und ſeine Sitzung nur 15 Tage dauern. So weit er nicht mit den Steuern des Staats zu thun hatte, ſollte er nur „exprimer son opinion sur l'état et les besoins de l'arrondissement, et l'adresser au Préfet.“ Eine *eigene* Kreisſteuer durch centimes additionnels beſaß jedoch das Arrondissement nicht, die fiel unter das Departement. Das ganze Inſtitut ſchien daher in der That ziemlich überflüſſig. Allerdings gaben die Geſetze vom 22. Juni 1833 und 10. Mai 1838 dem Arrondissement das Recht, die Conseillers ſelbſt zu wählen, aber ihre Funktionen wurden nicht erweitert, ſo daß man im Jahre 1848 ſie lieber ganz aufhob und den alten Canton an ihre Stelle ſetzte. Allein im Grunde blieb das eine ſo rein formelle Aenderung, daß dieſe Beſtimmung nie zur Ausführung kam. Das Geſetz vom 7. Juli 1852 hat ſie definitiv rehabilitirt, aber freilich ihren Charakter nicht geändert.

Der Rath wird demnach aus den Cantons als Wahlkörper gewählt, jedesmal auf 6 Jahre. Seine Funktion iſt eine doppelte. Er *entſcheidet*, aber nur über die Repartition der direkten Steuern unter den Communen; dabei hat er ſelbſt die Vorſchriften des Conseil général zu befolgen. Er berätht über die Reclamationen, die aus dieſer Repartition entſtehen können. Er gibt ſein *Gutachten* über gewiſſe Punkte des Wegeweſens, Häfen, Brücken, Märkte ꝛc., und kann endlich an den Préfet durch ſeinen Präſidenten ſeine Anſichten über die Bedürfniſſe des Kreiſes richten. — Das iſt ſeine Stellung; er iſt daher im Grunde nur Verwaltungsgemeinde für die direkten Staatsſteuern, und zugleich für das ganze Steuerweſen ein Steuerrath, aber als ſolcher iſt er allerdings von großem praktiſchem Nutzen, da er vorzüglich die Uebel des ſtabilen Kataſters ausgleicht. Eine eigentliche Selbſtverwaltung findet natürlich nicht ſtatt.

2) Der *Canton* war ſeiner urſprünglichen Idee nach wohl die eigentliche Kreisgemeinde. Allein die Nothwendigkeit einer allgewaltigen Verwaltung ließ ihn dem Amtsorganismus in Sous-Préfet und Maire gegenüber zu mächtig erſcheinen, denn in der That war und iſt der Canton das einzige Organ im ganzen Organismus Frankreichs, das keine Beamteten an ſeiner Spitze hat. Seine Funktionen wurden daher faſt auf nichts reducirt; er iſt nur noch eine Einheit von Gemeinden, die keinen andern Zweck hat, als die Wahlen für den Conseil général und den Conseil d'Arrondissement vorzunehmen. Nur einmal in der ganzen Geſchichte Frankreichs ſehen wir einen Verſuch, durch Entwicklung des Canton der Selbſtverwaltung einen ſelbſtändigen Körper zu geben; es

iſt das die Conſtitution von 1848, welche einen Conseil de Canton an die Stelle des im Grunde ganz amtlichen und höchſt beſchränkten Conseil d'Arrondissement ſetzen wollte, was aber niemals praktiſch ward. Der Gedanke, ein von der Adminiſtration unabhängiges Organ aufſtellen zu wollen, iſt eben mit der ganzen franzöſiſchen Entwicklung zu ſehr im Widerſpruch, als daß er Erfolg haben könnte. Die Idee der Verwaltungsgemeinde in Frankreich erhielt ſich nur noch in dem franzöſiſchen Juge de paix, den bereits das Geſetz vom 24. Auguſt 1790 einſetzte, und deſſen Competenz der Canton iſt. Urſprünglich ward derſelbe gewählt; aber ſchon Napoleon ſetzte die Ernennung an die Stelle der Wahl durch Senatusconſult vom 16. Thermidor an X, und ſeit 1814 hat die Regierung jede Beſchränkung in dieſer Ernennung beſeitigt. Wir fügen über die Competenz der franzöſiſchen Friedensrichter hier nichts hinzu, da wir als bekannt vorausſetzen, daß derſelbe kaum eine Aehnlichkeit mit dem engliſchen hat, und im Grunde nichts anderes iſt, als ein urſprünglich der Wahl und damit der Selbſtverwaltung, und dann der Ernennung und damit dem Amtsorganismus angehöriges ſchiedsrichterliches Organ, deſſen Weſen und Werth rein in die Politik der Rechtspflege fällt. Jedenfalls iſt er der entſcheidende Beweis, daß in Frankreich keine Selbſtverwaltung möglich iſt. Wird ſie dort je möglich werden? Die Organiſation der Ortsgemeinde gibt darauf die entſcheidende Antwort. Ueber die Geſchichte des Canton und ſeine Stellung in der Geſetzgebung vom Anfang unſeres Jahrhunderts ſ. Thiers Hist. du Consulat I. L. VI. Die Literatur im Uebrigen fehlt gänzlich.

3) Die *Commune* und der *Maire*.

Offenbar ſind die bisherigen Formen der örtlichen Selbſtverwaltung in Frankreich nicht der Art, daß ſie dem Bedürfniß nach freier Theilnahme der Völker an der Vollziehung, das der Theilnahme an der Bildung der Geſetze entſprochen hätte, genügen konnten. Das einzige Gebiet, in welchem die große Frage noch einmal aufgeworfen werden konnte, war das der Ortsgemeinde, der Commune.

In der That hat daher auch die Verfaſſung der Commune in Frankreich ihre eigene Geſchichte. Der Verfaſſer hat verſucht, ſie in ihren Grundzügen darzuſtellen und ſie mit der Entwicklung der Geſellſchaftsordnung in Verbindung zu bringen. (Die Municipalverfaſſung Frankreichs. 1842. Franzöſiſch: De la Constitution de la Commune en France par *L. Stein*. Traduit de l'allemand par M. S. E. V. le Grand. 1859.) Dieſe Geſchichte beginnt natürlich mit dem Entſtehen der communalen Bewegung, welche der Verfaſſer bereits in ſeiner franzöſiſchen Rechtsgeſchichte (Theil 3) zum Theil dargelegt hat. Die Geſchichte des franzöſiſchen Gemeindeweſens hat übrigens eine große und

zum Theil ausgezeichnete Literatur, die ihren Gegenſtand weit geiſtreicher und einheitlicher behandelt als die Deutſchen den ihrigen. Es iſt nicht unſere Sache, an dieſem Ort darauf einzugehen. Hier möge es mit Hinweiſung auf dieſe Schrift verſtattet ſein, den Gang der Dinge ſo kurz als möglich zu charakteriſiren, um den gegenwärtigen Zuſtand, wie ihn namentlich der Artikel: Organisation Communale im Dict. de l'administ. von Block ſehr detaillirt aufführt, ohne ſich weiter auf den hiſtoriſchen Bildungsproceß einzulaſſen, in ſeinem inneren Zuſammenhange mit dem Obigen aufzufaſſen.

Es war bei den Bewegungen der franzöſiſchen Revolution auf den erſten Blick klar, daß gerade in der Verfaſſung der Ortsgemeinde der Gegenſatz der Principien, welche Frankreich bewegten, am deutlichſten heraustreten mußte. Daher dann die leicht verſtändliche Erſcheinung, daß jeder große Abſchnitt in jener Bewegung auch ſein eigenes Municipalrecht erzeugte, während die übrigen Organe ſich im Weſentlichen gleich blieben. Die erſte Form war das Municipalrecht von 1789. Es iſt die Gemeindeverfaſſung des noch jungfräulichen Gedankens der Freiheit, und daher die freieſte Gemeindeordnung der ganzen franzöſiſchen Geſchichte. Noch hat das Volk Vertrauen zu ſeiner Freiheit und zur Kraft derſelben, ſich durch ſich ſelbſt erhalten zu können. Die Gemeinde wählt ihren *geſammten Vorſtand*; dieſer beſteht aus dem Maire, dem Bureau und dem Conseil (Bürgermeiſter, Magiſtrat und Gemeinderath). Allerdings behält ſich die Staatsverwaltung die Polizei vor, jedoch, da der Maire ſie ausübt, iſt ſie in der That faktiſch eine Gemeindepolizei. Die Auflöſung der centralen Gewalt, die den erſten Bewegungen der Revolution folgte, hatte ihrerſeits natürlich zur Folge, daß die ganze Verwaltung der Ortsgemeinde eine thatſächlich ganz unabhängige ward. Und hier war es nun, wo allerdings die Gefahr für die Herrſchaft der revolutionären Principien eine große ward. Die Selbſtändigkeit der Commune bedrohte die Freiheit der Geſetzgebung. Das Weiterſchreiten der Revolution erzeugte daher, was unter dieſen Umſtänden nicht ausbleiben konnte. Die Schreckensregierung erſchien auch in der Communalverfaſſung als Deſpotie der Freiheit. Statt der municipalen Organe der Verfaſſung traten die Commissaires der Regierung auf, und in den blutigen Stürmen von 1793 und 1794 ging das geſetzliche Maß unter der Gewaltherrſchaft der Pariſer Principien zu Grunde, bis endlich unter dem Direktorium die Mittelklaſſe unter dem Wahlſpruch des Bedürfniſſes nach „Ordnung" wieder ihre Herrſchaft gewinnt. Daraus nun geht das Gemeinderecht von 1795 hervor. Dieß Gemeinderecht iſt im Grunde nur die Organiſirung der Gemeindeunfreiheit, die geſetzliche Unterwerfung unter die Ortsbehörde, die an

die Stelle der ungeſetzlichen tritt, welche bisher geherrſcht hatte. Mehr wollte die kaum zur Beſinnung kommende Bourgeoſie vor der Hand nicht. Die neue Gemeindeordnung ſtellt daher zwei Principien auf, von denen das erſte beibehalten wird, während nur im zweiten noch eine weitere Entwicklung ſtattfindet. Zuerſt iſt der *Maire*, bisher der bürgerliche Vorſtand der Gemeinde, von jetzt an ein von der Regierung ernannter Beamteter, und das iſt er geblieben. Er iſt der Inhaber und Träger des Elementes der Action, wie wir es früher ſchon bezeichnet haben. „Il est chargé seul de l'administration active, et par conséquent il *nomme à tous les emplois* communales, lorsqu'il n'y a pas une loi spéciale sur une autre mode de nomination; il *révoque* les titulaires.“ (*Laferrière* Droit administr. L. II. T. II. Ch. III.) — Er hat daher keine Verantwortlichkeit gegenüber der Gemeinde, ſo wenig als irgend ein anderer Beamteter. Er fällt nicht unter das Gemeinderecht, ſondern unter die justice administrative. Dann aber wird ihm ein Gemeinderath an die Seite geſtellt, der die örtlichen Angelegenheiten zu verwalten hat. Aber dieſer Körper, den man ſchon damals die Municipalité nennt, wird durch einen eigenen Commissaire du Gouvernement bewacht; das Gouvernement behält ſich das Recht der Genehmigung und des Verbotes jedes Akts der Municipalité vor; es ſind ſchon hier die Grundlagen der ganzen Municipalverfaſſung aufs Deutlichſte ſichtbar, die dann unter Napoleon ihre definitive Geſtalt erhalten. Das Napoleoniſche Gemeindegeſetz iſt vom Februar 1800. Der Grundzug dieſes Geſetzes iſt die, nunmehr ganz klar durchgeführte Scheidung der beiden Elemente, der ſtaatlichen und der bürgerlichen. Der Maire iſt jetzt eine Ortsbehörde im vollen Sinne des Wortes und das perſönlich der Regierung verantwortliche Haupt der Verwaltung; neben ihm ſteht der Gemeinderath, der *Conseil municipal*, der von jetzt an die Form der Theilnahme des Bürgerthums an der Gemeindeverwaltung bildet. Das Charakteriſtiſche iſt, daß damit definitiv in der franzöſiſchen Municipalverfaſſung dasjenige verſchwindet, was wir den Magiſtrat nennen. An ſeine Stelle treten die Adjoints du Maire. Das bedeutet, daß das Gemeindebürgerthum definitiv von der Theilnahme an der vollziehenden Gewalt auch innerhalb der Commune ausgeſchloſſen iſt; die Adjoints werden von der Regierung ernannt wie der Maire; es gibt von da an in Frankreich kein Gemeindeamt mehr, ſondern nur noch Gemeinderäthe neben der ſtaatlichen Ortsbehörde; ja die letztere empfängt ſogar eine amtliche Uniform; ſelbſt in der äußeren Form iſt die Scheidung entſchieden, und von jetzt an hat nur noch der Gemeinderath eine Geſchichte. Dieſe nun iſt einfach, aber in ihr ſehen wir auch

für Frankreich den Satz bestätigt, daß die Geschichte der Gemeinde stets das Gegenbild der Verfassungsgeschichte des Staats bildet.

Napoleon, vor allen Dingen jeder Selbständigkeit abhold, ließ der Gemeinde auch nicht einmal das Recht, jenen machtlosen Gemeinderath zu wählen. In den Städten über 5000 Einwohner ernannte sie der Kaiser, in den kleineren der Préfet. Allerdings ward darin eine leichte Modifikation im Jahre 1802 vorgenommen. Allein im Wesentlichen blieb die Sache dieselbe. Die Gemeinde war damit nichts als ein amtlicher Körper mit dem Conseil municipal als Vertretung; die Selbstverwaltung war ganz aus Frankreich verschwunden. Die Restauration fühlte sich ihrerseits nicht berufen, dieß Verhältniß zu ändern. Sie behielt einfach die Napoleonische Gemeindeverfassung bei; ja sie versuchte sogar, die ständischen Elemente in dieselbe der Form nach zurückzuführen. Freilich blieb das ohne Erfolg; aber ohne Erfolg blieben auch die Bestrebungen, wenigstens den Gemeinderath und seine Wahl der Bürgerschaft zurückzugeben. Am 9. März 1828 antwortete die Kammer auf die Thronrede vom 15. Februar: Pour asseoir sur la véritable base l'édifice de vos libertés, Votre coeur paternel, Sire, nous rendra ces institutions municipales, monuments de nos anciennes franchises qui rappelle à la mémoire de Vos peuples ce qu'ils doivent à Vos ancêtres." Es blieb umsonst. Da kam die Revolution des Jahres 1830. Es war die Revolution der mittleren Classe gegen die andrängende Herrschaft der ständischen Welt. Sie siegte; in ihrem Gefolge mußte der Gedanke aufs Neue lebendig werden, daß die Theilnahme des Bürgerthums am Staatsleben ohne eine Theilnahme an der Gemeindeverwaltung keine vollständige sei. Das Julikönigthum mußte nachgeben. Es mußte sich bequemen, eine neue Gemeindeordnung zu erlassen. Aber wenn es das Haupt der bürgerlichen Mittelclasse war, so war es nicht weniger das Haupt der specifischen französischen Verwaltung. Es fand daher die Gränze der Freiheit, welche es der erstern in der Gemeinde gab, in den Forderungen, die es der zweiten zugestehen mußte. Und durch das Zusammenwirken beider entstand nun die Grundlage der heutigen Municipalverfassung Frankreichs, die aus den drei Punkten besteht, welche als Resultat der gesammten bisherigen Entwicklung betrachtet werden kann. Erstlich bleibt der Maire Beamteter; zweitens gibt es auch jetzt noch keinen Magistrat, keine Gemeindebeamteten, sondern die Stelle derselben wird vertreten durch die amtlichen Adjoints; drittens aber wird der Conseil municipal von der Gemeinde gewählt. Das sind die Grundsätze, welche zuerst das Gesetz vom 21. März 1831, dann das Gesetz vom 18—22. Juli 1837 durchführen. Die Basis der Wahl ist hier wie im Staate der

Cenſus, das charakteriſtiſche Merkmal der Herrſchaft der Bourgeoiſie. Das erſte Geſetz von 1831 kann man als die Grundlage der Gemeindeverfaſſung, das zweite von 1837 als die Grundlage der Gemeindeverwaltung bezeichnen. Dieſe Grundzüge ſind bis auf den heutigen Tag geblieben. Mit ihm iſt das Weſen der örtlichen Selbſtverwaltung gegeben, und es iſt nicht ſchwer, das Einzelne in dieſem Rahmen anzuordnen. Wir wollen verſuchen, die beiden Hauptſeiten des Gemeindelebens, das Verhältniß derſelben zur Regierung und das Verhältniß zur wirklichen Verwaltung demgemäß kurz hervorzuheben.

Was das erſtere betrifft, ſo iſt es ein doppeltes, das Verhältniß des Maire und das des Conseil municipal, welche zuſammen das Corps municipal bilden. Der vom Kaiſer bei größeren und vom Préfet bei kleineren Communen ernannte Maire iſt zuerſt das Haupt der Commune; il représente la communauté dans tous les actes qui la concernent, il gérit les biens, il gérante ses intérêts, il pourvoit à sa police locale — außerdem aber iſt er Beamteter im Staatsorganismus: il est agent du Gouvernement, officier de l'état civil, officier de police judiciaire (Cod. d'Inst. civ. art. 9, 11—15, 50), juge de police (Cod. d'Inst. civ. art. 166—171) und juge administratif. Seine Entſcheidungen ſind daher arrêtés; er, und nicht die Gemeinde beſitzt das Recht, Polizeiverordnungen zu erlaſſen, das ihm das Geſetz vom 18. Juli 1837 verliehen hat. Gegen dieſe arrêtés gibt es nicht wie in England Klagen, ſondern nur Beſchwerden beim Préfet, in zweiter Inſtanz beim Miniſter, in gewiſſen Fällen ſogar beim Conseil d'État. Der amtliche Charakter des Maire iſt daher ein ganz unzweifelhafter, und durch ihn iſt daher auch die ganze vollziehende Gewalt der Gemeinde, die Verordnungs-, Organiſations- und Polizeigewalt, in den Händen des Amts. Die Adjoints des Maire ſind amtliche Magiſtratsräthe, deren ſpecielle Beziehungen durch das Geſetz vom 5. Mai 1855 genau feſtgeſtellt ſind. Auf dieſer Baſis iſt der Gemeinderath und ſeine Funktion leicht zu verſtehen. Der Conseil municipal entſcheidet über die Verwaltung des Eigenthums der Commune; er beräth einerſeits das Gemeindebudget, namentlich auch die Zuſchläge, welche endgültig erſt vom Préfet entſchieden werden, und zweitens namentlich die Communicationsangelegenheiten innerhalb der Gemeindegränze; er begutachtet endlich die Verwaltung der öffentlichen Gemeindeanſtalten, und zwar ihre wirthſchaftliche wie ihre eigentliche Verwaltung. In dieſen Grundſätzen des Geſetzes von 1837 iſt nichts geändert worden. Seine Sitzungen ſind nicht öffentlich, und der Maire hat das Recht, jede Verhandlung, die nicht genau in ſeine Competenz fällt, für nichtig zu erklären. Das Geſetz vom 8. Mai 1855 hat hier ſehr ſcharfe Controle ausgeübt. Nur Paris

und Lyon sind etwas freier. Das ist das, was man in Frankreich Gemeindeverfassung nennt, und weßhalb die französische Sprache das Wort Selbstverwaltung nicht einmal übersetzen kann. Und daraus ergibt sich dann auch das zweite Verhältniß. Damit nicht etwa außerhalb der Gemeinde eine Selbstverwaltung durch Verwaltungsgemeinden entstehe, sind alle örtlichen Verwaltungsgebiete nicht wie in England selbständig, sondern Theil der Gemeinde. Die Ortsgemeinde ist die Einheit der Aufgaben der Verwaltungsgemeinde. Dahin gehört namentlich die kirchliche Verwaltung mit den Kirchen und Kirchhöfen, die Schule, die freilich eigentlich nur unter dem Maire steht, die Communicationsmittel, so weit sie innerhalb der Commune liegen. Das Armenwesen dagegen ist unter den Bureaux de bienfaisance wieder eine Staatsanstalt, deren leitende Organe vom Préfet ernannt werden, gerade wie die Krankenhäuser; die Ordnung derselben ist durch die Gesetze vom 31. Oktober 1821 und 8. Februar 1823 festgestellt. Die ganze Summe der Rechte der Selbstverwaltung ist somit auf ihrem eigensten Gebiete der eigenen Thätigkeit des Staatsbürgerthums genommen und von der ersteren ist auch der örtlichen Selbstverwaltung nichts übrig geblieben, das an sie erinnerte, als das Recht des Beschlusses über die Verwaltung des Privateigenthums der Gemeinde, welcher selbst noch wieder unter der unbeschränkten Genehmigung der amtlichen Stelle steht. Mohl hat die Literatur über die Funktion und das Recht des Maire ausführlich in seiner Literatur der Staatswissenschaft III, 256 ff., ohne jedoch auf den Begriff der Selbstverwaltung einzugehen.

Natürlich nun ist das Detail dieser Bestimmungen nur für die französische Verwaltung selbst von Wichtigkeit. Allein das französische Communalwesen in diesem weitern Sinne, wie wir es hier auffassen und wie es gewiß aufgefaßt werden muß, hat einen so großen Einfluß nicht bloß auf die ganze Entwicklung der Selbstverwaltung aller romanischen Reiche, sondern auch auf die Deutschlands gehabt, daß wir das Verständniß seines eigentlichen Charakters für eine der unabweisbarsten Bedingungen für das Verständniß der ganzen inneren Entwicklung Europa's seit dem Beginn dieses Jahrhunderts ansehen müssen. Für Deutschland aber ist dasselbe ganz besonders wichtig, weil in der That der wesentliche Unterschied in der Selbstverwaltung des vorigen und des gegenwärtigen Jahrhunderts auf vielen Punkten von der französischen geradezu erzeugt, aber auf allen Punkten von derselben durchdrungen und bestimmt worden ist. Das ist viel mehr der Fall, als man gewöhnlich annimmt. Frankreichs Einfluß auf uns war so groß, daß es alles an uns beherrscht und geändert hat, nur nicht unser eigenstes

Weſen. Und wir ſagen daher, daß der Charakter unſerer Zeit in Beziehung auf die Selbſtverwaltung dahin geht, uns von den franzöſiſchen Principien loszumachen, und nunmehr die engliſchen bei uns zur Geltung zu bringen. Um das aber ganz zu überſehen, müſſen wir, wie geſagt, die erſten an und für ſich, abgeſehen von ihrer hiſtoriſchen Entſtehung, uns vergegenwärtigen. Dieſe nun erſcheinen in zwei Punkten.

Zuerſt hat Frankreich den Gedanken durchgeführt, die Selbſtverwaltungskörper in beſtimmter Hierarchie unter einander zu ſtellen. Departement, Arrondiſſement, Canton und Commune ſind hierarchiſch gegliederte Verwaltungskörper. Dieſe Grundvorſtellung hat die deutſche Selbſtverwaltungsordnung in ſich aufgenommen; ihr entſprechen der Form nach Landſchaft, Bezirk und Gemeinde. Allein die Hierarchie Frankreichs iſt nicht etwa eine Ueber- und Unterordnung der Selbſtverwaltung, ſondern vielmehr eine amtliche Hierarchie, in welcher jede Stufe nur mit einem ihr entſprechenden Conſeil verſehen iſt. Die Hierarchie jener Körper drückt daher in der That kein Syſtem der Selbſtverwaltung, ſondern ein Syſtem der amtlichen Competenz aus. Und die deutſche Entwicklung, namentlich die preußiſche, hat dieſes durchſichtige, aber keineswegs freie Syſtem bei ſich aufgenommen, und die Ober- und Unterordnung der freien Verwaltungskörper zu einer Hierarchie der an ihrer Spitze ſtehenden Regierungsorgane gemacht; erſt die öſterreichiſche hat ſich von dieſer franzöſiſchen Idee befreit, und eine Hierarchie der Selbſtverwaltung geſchaffen. Demnach bricht das Princip der freien Selbſtbeſtimmung auch in den übrigen Theilen Deutſchlands durch, und dadurch entſteht wieder ein Theil jener bunten Verwirrung, die es uns ſo ſchwer macht, ein einheitliches Bild der deutſchen Selbſtverwaltung durchzuführen.

Das zweite Moment des franzöſiſchen Syſtems beſteht nun in jedem dieſer Körper, und ſpeciell in der Gemeinde darin, daß principiell die vollziehende Gewalt überhaupt nicht der Gemeinde, ſondern nach wie vor der Regierung angehört. Dieß erſcheint nun darin, daß erſtlich die Gemeindevertretung ſelbſt gar keine vollziehenden Organe beſitzt, und daß zweitens das Haupt der Gemeinde, in welchem die vollziehende Gewalt vereinigt iſt, gar nicht durch die Wahl beſtimmt, ſondern von der Regierung einfach ernannt wird und ihr Organ bleibt. Das iſt die große Grundlage der ſtrengen Einheit in der Verwaltung Frankreichs geworden, wie wir es ſchon oben dargelegt haben. Das Princip nun haben die deutſchen Staaten in ihrer Weiſe aufgenommen und in ihrem Gemeindeweſen verarbeitet; freilich iſt dabei ein ganz anderes Reſultat herausgekommen, weil eben, wie wir ſehen werden, Deutſchlands

Geſchichte des Gemeindeweſens auf dem Unterſchiede zwiſchen Land- und Stadtgemeinde beruht. In den Landgemeinden nämlich ward darnach der Inhaber der Patrimonialgerichtsbarkeit zur amtlichen „Ortsobrigkeit“ im Maire, der ein Privatrecht auf ſeine öffentliche Stelle hatte; in den freieren Gemeinden dagegen hielt die Regierung theils an dem Rechte der Beſtätigung feſt, theils ernannte ſie direkt das Gemeindehaupt, zuweilen auf Grundlage gewählter Candidaten, zuweilen unmittelbar, ſo daß die Gemeinde als eigentlich ihr gehöriges Gebiet zuletzt nur die Verwaltung ihres Vermögens behielt. Die neue Entwicklung der deutſchen Gemeinde hat daher denſelben Charakter angenommen, wie die der franzöſiſchen; es iſt eine Gemeindeverfaſſung *ohne Gemeindeverwaltung*. Daher fehlen uns bis jetzt in der deutſchen Gemeinde die großen Principien des verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts, namentlich die Scheidung der beſchließenden von der ausführenden Gewalt und damit auch die Anwendung der Grundſätze der Verantwortlichkeit und des Klage- und Beſchwerderechts, was uns freilich nicht wundern darf, da ſie ja auch in der Verfaſſung der Staaten nicht zur Entwicklung gediehen ſind. Es wird daher noch viel dazu gehören, bis das Princip der Freiheit neben dem der Einheit in der Verwaltung dieſer Körper zur rechten Geltung gelangt; und wieder werden wir ſehen, wie Deutſchland auch hier das engliſche Element des erſteren mit dem franzöſiſchen des letzteren in der ihm eigenthümlichen Weiſe verarbeitet.

d) Deutſchlands Gemeindeweſen. Die Elemente der Geſchichte deſſelben ſeit dem neunzehnten Jahrhundert. Die drei Hauptepochen. Gegenwärtiger Zuſtand. Charakter des Gemeindeweſens in *Oeſterreich*, *Ungarn* und *Preußen*.

Vielleicht bei keinem Theile der ganzen Staatslehre entbehren wir in der deutſchen Wiſſenſchaft ſo ſehr den freien, über die örtlichen Gränzen und die innern Beſonderheiten des eigentlich deutſchen Rechts hinausgehenden Blick, als in dem Gebiete, welches wir das deutſche Gemeindeweſen nennen. Bei aller Sorgfalt, mit welcher auch einzelne Theile dieſes Gebietes behandelt ſind, und bei allem Eifer für eine freie Entwicklung deſſelben müſſen wir daher geſtehen, daß die Lehre vom Gemeinderecht in der deutſchen Staatsrechtslehre der unvollkommenſte und unklarſte Theil der letzteren iſt, weßhalb denn auch nirgends ein auch nur annähernd richtiges Bild deſſelben gegeben wird. Die einzelnen örtlichen Verfaſſungs- und Verwaltungsordnungen der Gemeinden ſind zwar trefflich genug dargeſtellt; allein eine Reihe von Gründen, die ſich aus dem Folgenden ergeben werden, haben uns nicht zum Bewußtſein des deutſchen gegenwärtig gültigen Rechts der

Selbstverwaltung gelangen lassen. Und dennoch ist dasselbe nicht bloß viel reicher wie das französische und selbst das englische, sondern in vieler Beziehung auch weiter fortgeschritten. Nirgends ist Deutschland individueller gestaltet als in seiner örtlichen Selbstverwaltung; aber nirgends ist es auch unfertiger. Und führen wir diese Erscheinung auf ihren letzten Punkt zurück, so liegt derselbe zunächst in der bisher noch immer durchgreifenden Beschränkung der Idee der Selbstverwaltung auf die Ortsgemeinde, die man wesentlich aus historischen Gründen noch immer als die eigentliche Trägerin der Selbstverwaltung ansieht. Daraus zunächst erklärt sich der äußere Unterschied des deutschen Gemeindewesens von dem zu andern Ländern. Während darnach Englands örtliche Selbstverwaltung ihren Schwerpunkt in der Verwaltungsgemeinde und ihrer juristischen und administrativen Selbständigkeit hat, Frankreich dagegen die Verwaltungsgemeinde fast ganz beseitigt, und die örtliche Selbstverwaltung nur noch in der Beschlußfähigkeit der örtlichen Räthe erhält, liegt in Deutschland das Hauptgewicht der örtlichen Selbstverwaltung in der Ortsgemeinde. Während ferner in England das Gemeindebürgerthum auf dem Grundbesitze ruht, in Frankreich auf der staatssteuerbaren Persönlichkeit, erscheinen dagegen in Deutschland noch streng geschieden die großen Gruppen und Rechte des ständischen und des staatsbürgerlichen Gemeindebürgerthums. Während daher England keinen wesentlichen Unterschied zwischen Stadt- und Landgemeinde anerkennt, und Frankreich gar keinen, ist der Unterschied beider eins der großen Principien des deutschen Gemeindewesens, denn die Stadt erscheint als die Gemeinde der staatsbürgerlichen Gesellschaft, das Land als die Gemeinde der Reste der Geschlechter- und ständischen Ordnung. Während daher England zwischen seiner örtlichen Selbstverwaltung und der Staatsverwaltung kein anderes Mittelglied hat, als das des bürgerlichen und criminellen Gerichts, und Frankreich mit der untersten Stufe der Selbstverwaltung, der Gemeinden, auch alle Mittelstufen einfach in den mechanischen Amtsorganismus des Departements aufnimmt, hat Deutschlands örtliche Selbstverwaltung höchst eigenthümliche Mittelorgane, die in den bei weitem meisten Fällen nur dazu bestimmt sind, dem von der Ortsgemeinde bewältigten, aber von ihm abgeschiedenen ständischen Elemente einen selbständigen Antheil an der Selbstverwaltung zu geben. Eben diese strenge Verbindung mit dem örtlichen Recht und der örtlichen Gestalt der deutschen Selbstverwaltung, die meist auf geschichtlichen Gründen beruht, hat es schließlich bewirkt, daß in Deutschland, trotz seines Princips der Selbstverwaltung doch keine Entwicklung der Verwaltungsgemeinde stattgefunden hat; während dieselbe in England ganz selbständig dem

Selfgovernment überlaſſen, in Frankreich aber als Funktion der amtlichen Organe mit dem Syſteme der Conſeils in zum Theil höchſt zweckmäßiger Weiſe verbunden iſt, erſcheint ſie in Deutſchland faſt ausſchließlich als Aufgabe der ſtaatlichen Verwaltung. So iſt dieſe örtliche Selbſtverwaltung Deutſchlands eine höchſt individuelle Geſtaltung der letzteren. Die Elemente nun, welche ſie dazu gemacht haben, ſind hiſtoriſche. Aber dieſe Elemente ſind wieder in den verſchiedenen Ländern höchſt verſchieden geſtaltet. Ein kräftiges einheitliches Leben hat es in Deutſchland trotz aller Phraſen niemals gegeben. Jene Beſonderheiten der einzelnen Länder haben ſich daher vollkommen frei entwickeln können. Jeder Staat in Deutſchland erſcheint daher wieder mit ſeinem Syſtem der örtlichen Selbſtverwaltung. Jeder Staat hat wieder beſondere Geſetze, oft auch beſondere Principien, oft beſondere Namen für das Gleiche, oft gleiche Namen für das Ungleiche. Dennoch iſt die Grundlage eine gemeinſchaftliche und gleichartige; alle dieſe Namen, Geſtaltungen und Rechte ſind zuletzt doch Kinder Einer Mutter, und das Gefühl, daß ein gemeinſames Geſchick alle beherrſcht und gemeinſame Thatſachen allen zum Grunde liegen, hat dieß Volk auch in ſeiner größten Zerfahrenheit und Unklarheit niemals verlaſſen. Und ſo muß die Wiſſenſchaft denn allerdings und mit vollem Rechte den Begriff einer deutſchen örtlichen Selbſtverwaltung zum Grunde legen, und dabei verſuchen, die mannigfachen Unterſchiede auf gemeinſame Kategorien und Thatſachen zurückzuführen. Das iſt das Ziel des folgenden Verſuches.

Um nun dieſen Verſuch durchzuführen, wird man zuerſt den allgemeinen Charakter der Entwicklung des deutſchen Gemeindeweſens feſtſtellen müſſen; denn allerdings iſt er ein ganz anderer als der franzöſiſche und engliſche. Und erſt wenn dieß geſchehen iſt, kann man zur Vergleichung der poſitiven Einzelheiten übergehen.

Offenbar ſind nämlich die Verſchiedenheiten des poſitiven Gemeinderechts in Deutſchland nicht willkürlich und zufällig entſtanden, ſondern ſie ſind Ergebniſſe einer hiſtoriſchen Entwicklung. Bei aller Verſchiedenheit lebt in demſelben ein gemeinſchaftlicher Geiſt; dieſelbe große hiſtoriſche Kraft, welche die Eine dieſer Ordnungen erzeugt hat, hat auch bei der andern mitgewirkt; es geht Ein und derſelbe große hiſtoriſche Proceß durch dieſe Bildungen hindurch; an ihnen erſcheinen die Differenzen als verſchwindende Momente; durch ihn werden ſie verſtändlich, ihm gegenüber werden ſie ſtatt zu feſtſtehenden Unterſchieden, vielmehr zu Graden oder Stadien Einer und derſelben Fortbildung, und ihn zu erfaſſen als die eigentlich wahre hiſtoriſche Thatſache des deutſchen Gemeindeweſens, muß, ſo ſcheint es uns, Aufgabe und Inhalt der Bearbeitung

des deutſchen Gemeindeweſens ſein. Erſt dann kann man auch von der Individualität des Gemeindeweſens der einzelnen deutſchen Staaten reden; denn in der That ſind dieſelben ja nicht reine Individualitäten, ſondern vielmehr Individualiſirungen der gemeinſamen deutſchen Rechtsbildung, und es iſt kein Zweifel, daß alle bisherigen Bearbeitungen von dieſer leitenden Thatſache auch wirklich beherrſcht worden ſind.

Allein ſo wie man nun von dieſem Standpunkt aus ſich in die einzelnen Erſcheinungen verliert, ſo wächst der Stoff durch unabſehbare Variationen im Einzelnen und ſelbſt im Ganzen in dem Maße, daß ſelbſt deutſcher Fleiß dabei nicht mehr zu einem Abſchluß kommt, wie zuletzt noch Gierke uns wieder gezeigt hat. Will man daher in Geſchichte und Gegenwart von einem deutſchen Gemeindeweſen im Ganzen reden, ſo bleibt in Wahrheit nichts anders übrig als neben und über dem rein hiſtoriſchen der ſyſtematiſche Weg.

Deutſchland hat es nämlich nie zu einer gemeinſamen Gemeindegeſetzgebung gebracht, wie England und Frankreich. Es unterſcheidet ſich vielmehr weſentlich von beiden dadurch, daß es die Bildung von Lokalſtatuten auf Grundlage einer principiellen Gemeindeverfaſſung als Grundform der Bildung ſeines poſitiven Gemeinderechts anerkannt hat. Das iſt tief aus dem Weſen des deutſchen Geiſtes gefloſſen. Das Gemeingültige iſt ihm auch hier der Gedanke, und in der That ſind die (Reichs-) Gemeindeordnungen, ſeien ſie nun Paragraphen der Verfaſſung, ſeien ſie ſelbſtändige Geſetze, nichts anders als die zum Geſetze erhobenen Principien des geltenden Gemeinderechts, während die Ortsordnungen nur die örtliche Verwirklichung derſelben enthalten, und auf dem Grundgedanken beruhen, daß die Modifikationen des Allgemeinen aus der Berechtigung thatſächlicher Beſonderheiten hervorgehen. Es iſt der Begriff in ſeinem ſelbſtändigen einheitlichen Leben neben der That in der Fülle ihrer wechſelnden Erſcheinungen. Das deutſche Rechtsleben will es daher auch auf dieſem Punkte, daß man es in ſeinem Kerne begreife; es gibt keinen andern Weg, weder im Gemeindeweſen noch anderswo, um zum wahren Verſtändniß deſſelben zu gelangen.

Daher ſtehen wir auch keinen Augenblick an, dieſes gemeinſame Element des ſpecifiſch deutſchen Gemeindeweſens dadurch zu erklären, daß wir es, ſtatt auf die Kategorien der Geſetzgebung, vielmehr auf die des Weſens der Gemeindeverfaſſung ſelbſt zurückführen. Wir müſſen die allgemeine Entwicklung dieſes Rechts nicht durch die allgemeine Geſchichte, ſondern durch die Elemente der Verfaſſung, der Verwaltung, des ſtaatlichen Rechts und des Syſtems des Gemeindeweſens erklären;

denn auch das gegenwärtige Recht kann nur durch dieſe Reducirung ſeiner einzelnen Beſtimmungen auf jene Grundverhältniſſe richtig beurtheilt werden, wie wir unten ſehen werden.

Wir werden nun in dieſer Beziehung die frühere Zeit nur andeuten. Unſere Aufgabe liegt vielmehr hier in unſerem Jahrhundert; ſeinen allgemeinen Charakter feſtzuſtellen, halten wir für um ſo nothwendiger, als man ſich wohl nur ſeltener darüber Rechenſchaft ablegt.

In der erſten Epoche der Geſchlechter- und Ständeordnung gibt es bekanntlich nicht etwa bloß Gemeinden, ſondern der Staat iſt faſt in der Selbſtändigkeit derſelben aufgegangen. Er hat noch ſo gut als gar keinen Einfluß auf das innere Leben derſelben. Von einer geſetzlichen Reichsgemeindeordnung, von einer Oberaufſicht, von Eingriffen einer ſtaatlichen Thätigkeit iſt noch gar keine Rede. Das aber iſt keineswegs eine bloß negative Thatſache.

Denn die entſcheidende Folge davon iſt, daß die Gemeinden, ſich ganz ſelbſt überlaſſen ſind; das heißt, in Verfaſſung und Verwaltung herrſchen in allen Gemeinden unbeſchränkt die geſellſchaftlichen Elemente, und die Gemeindeordnungen dieſer ganzen, Jahrhunderte dauernden Epoche geben uns daher ein unendlich buntes und reiches Bild von all den verſchiedenen Verfaſſungen, welche auf dem vielfachen Zuſammenwirken der Geſchlechter- und Ständeordnung, auf Einem Punkte zuſammengedrängt, entſtehen können. Es iſt bekanntlich ſo gut als unmöglich, alle deutſchen Gemeindeverfaſſungen bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts auch nur zu ſammeln, geſchweige denn im Einzelnen zu bearbeiten. Dennoch ſind ſie in ihrem tieferen Weſen in hohem Grade einfach und leicht zu beherrſchen; denn ſie ſind ſtets nur Conſequenzen des Geſetzes, daß jede Verfaſſung und Verwaltung, alſo auch die der Gemeinde aus der herrſchenden geſellſchaftlichen Ordnung hervorgeht. Mit wenig Worten laſſen ſich daher die großen Kategorien darſtellen, in denen das Gemeindeweſen in dieſer Zeit auftritt. Sie ſind aber von großer Wichtigkeit, weil ſie keineswegs mit dem 19. Jahrhundert verſchwinden, ſondern vielmehr ſich großen Theils noch forterhalten, und ſomit gleichſam die Subſtanz bilden, welche die Entwicklung unſeres Jahrhunderts umgeſtaltet, an deren zähem Widerſtande die letztere zum Theil ſcheitert, und welche uns dasjenige erklärt, was aus Begriff und Weſen der Gemeinde eben nicht erklärt werden kann. Dieſe, auf den geſellſchaftlichen Elementen beruhenden Kategorien der alten Gemeindeverfaſſungen ſind aber folgende.

Die älteſte, mit dem 18. Jahrhundert beinahe ganz verſchwundene iſt das Dorf der Vorzeit mit den urſprünglich freien Bauerngeſchlechtern, dem gewählten Bauernvogte.

Die zweite ist die der Grundherrlichkeit mit dem erblichen Herrn, der alle öffentlichen Rechte als sein Privatrecht besitzt, und in welcher die Hintersassen nur noch die Ordnung ihrer gegenseitigen Angelegenheiten durch gewählte Vorstände hin und wieder zu verwalten haben. Sie ist die unfreieste Form der Gemeinde.

Die dritte ist die alte Stadt, in der die Geschlechterordnung durch die Patrizier und ihre verfassungsmäßigen Rechte, die Ständeordnung durch die Verfassungsrechte der Corporationen, Zünfte und Innungen vertreten sind.

Die vierte ist die neue Stadt, in welcher die Ständeordnung die Geschlechterordnung entweder vollkommen vernichtet oder doch unterwirft und deren Verfassung wesentlich auf Zünften und Innungen beruht.

Von dieser aus geht nun eine neue Bewegung, in welcher allmählig der Begriff und das Recht des Bürgers an die Stelle der Zunft- und Innungsrechte tritt, und Wahl- und Stimmrecht auf die Ansässigkeit statt auf die Arbeitsordnungen der ständischen Zeit zurückgeführt sind.

Jede dieser großen Kategorien bildet sich nun selbständig aus, fast ohne allen gegenseitigen Einfluß. Dabei ist aber zugleich der materielle Umfang dieser Gemeinden von großer Bedeutung; denn einige sind so groß, daß sie selbst wieder andere Gemeinden in sich einschließen, und ihre Gemeindeordnung daher bereits von Anfang an die Elemente des Systems des Gemeindewesens entwickelt. Dieß kommt namentlich bei den großen Grundherrlichkeiten und den großen Städten vor, welche Dorfschaften, zum Theil auch wieder kleinere Städte umfassen. Dadurch entsteht die, jene Zeiten von einer andern Seite charakterisirende Erscheinung der Herrschaft einer Gemeinde über die andere. Diese Herrschaft nun äußert sich darin, daß die herrschende Gemeinde die Hauptpunkte der Verwaltung der untergeordneten entzieht und sich dieselbe vorbehält. Der Rechtstitel dieser Entziehung der Selbstbestimmung ist dabei nicht etwa eine organische Idee der Verwaltung, sondern das private Recht der herrschenden Gemeinde und ihr Interesse, und so entsteht jene Grundauffassung des deutschen Systems des Gemeindewesens, welche auch gegenwärtig noch mehr Geltung hat als gut ist, daß nämlich das System der Gemeinden nicht etwa in der Gemeinschaft aller Verhältnisse der Selbstverwaltung besteht, sondern eine Theilung derselben in höhere oder allgemeinere und niedere Competenz enthält. Es ist die Form der Verwaltungsgemeinde und der Ortsgemeinde, aber dem Inhalt nach die Herrschaft einer Gemeinde über die andere, die so unbezweifelt ist, daß noch in unserem Jahrhundert z. B. die Städte

als „Gutsherren“ der ihnen gehörenden Dorfſchaften in den Städteordnungen aufgeführt erſcheinen.

Dieß nun iſt das Gemeindeweſen der früheren Zeit, wie es aus dem Zuſammenwirken der geſellſchaftlichen Faktoren und Elemente hervorgeht. Dazu kommt nun ſeit dem 17. Jahrhundert das zweite große Element, der Staat mit ſeiner Regierungsgewalt in der Form der „Obrigkeit.“

Wir können den Erfolg des Eingreifens der Regierung in jene Geſtalt des Gemeindeweſens ſehr kurz bezeichnen. Da die Regierung grundſätzlich das Eingreifen der Volksvertretungen, namentlich der Landſchaften von ſich weist, ſo iſt ſie auch im Anfange ganz unempfänglich gegen die geſellſchaftlichen Unterſchiede; ihr genügt es, die Gewalt zu haben. Sie unterwirft ſich daher unbedingt die Gemeinde*verwaltung*, läßt aber die *Gemeindeverfaſſung beſtehen*. Die Regierung wird daher zu einem allenthalben gleichartigen und gleichartig wirkenden Organismus, die Selbſtverwaltung behält dagegen, ſo weit ſie überhaupt noch Rechte hat, vollkommen die alte Geſtalt. Es wird einfacher und allenthalben geltender Grundſatz, daß alles, was dieſe Gemeindekörper thun, nur unter Zuſtimmung und Genehmigung der „hohen Obrigkeit“ geſchehen darf; allein nach welchen Regeln die Gemeinden ihre „erlaubten“ oder vorgeſchriebenen Funktionen vollziehen, *dagegen* iſt die Regierung ganz gleichgültig. Von einer Gemeindegeſetzgebung, von Gemeindeordnungen u. ſ. w. iſt keine Rede. Es iſt die Form der Einheit des Staats, in welcher die Selbſtverwaltung in unfreier Geſtalt ein unbedeutendes, jedes ſichern Bewußtſeins baares Leben fortführt. Das iſt der Zuſtand des vorigen Jahrhunderts.

Aus dieſem Zuſtande iſt nun das gegenwärtige hervorgegangen; aber nicht wie in Frankreich, mit plötzlicher, gewaltſamer Umwälzung, ſondern mit langſamer und daher zum Theil höchſt unvollkommener Entwicklung. Man muß daher in der Beurtheilung des gegenwärtigen Zuſtandes vor allen Dingen im Auge behalten, daß das Vergangene auf allen Punkten noch in dem jetzt Geltenden fortlebt, und daß eben dieß Vergangene uns erklären muß, was aus dem Weſen der Sache nicht erklärt werden kann.

Es ergibt ſich nämlich ſchon daraus, daß das Gemeindeweſen unſerer Gegenwart nichts weniger als vollendet iſt, ja in dem größten Theile von Deutſchland ſind noch nicht einmal die Hauptprincipien deſſelben zur vollen Anerkennung gediehen. Wir werden nun unten die Gelegenheit haben, das deutſche Gemeindeweſen in ſeinen einzelnen Punkten genauer zu beleuchten; hier werden wir nur den allgemeinen Entwicklungsgang charakteriſiren. Derſelbe iſt aber dadurch von großer

Bedeutung, daß uns das beſtehende Gemeindeweſen nicht etwa bloß eine Reihe von geltenden Rechtsnormen darbietet, ſondern vielmehr einen Spiegel der herrſchenden Faktoren in Staat und Geſellſchaft überhaupt abgibt, der wie kein anderer geeignet iſt, uns vor Optimismus zu bewahren.

Deutſchland hat auch in unſerem Jahrhundert den urſprünglichen Gedanken feſtgehalten, daß die Selbſtverwaltung eine der großen Grundlagen der freien Staatsordnung ſei. Allein ſein Gemeindeweſen iſt in ſeinem gegenwärtigen Stande gerade ſo gut das Ergebniß der beiden Faktoren, der geſellſchaftlichen Elemente und der Regierung, als früher. *Ihre Geſchichte iſt daher die wahre Geſchichte der Gemeinden*, jetzt wie vor einem Jahrtauſend.

Als nun nach den franzöſiſchen Kriegen die neue Staatenbildung im deutſchen Bunde zur Geltung kam, war Eine der großen Bedingungen derſelben die Aufhebung der alten Reichsſtände und ihre Unterordnung unter die neuen Staaten. Die alten Reichsgemeinden verloren daher ihre Souveränetät, wurden aus kleinen Staaten große Gemeinden. Die erſte und natürlichſte Folge war daher die, daß die neuen Staaten ihre Regierungsgewalt auch über dieſe früher ſelbſtändigen Körper ſicherten. Princip ward daher jetzt, daß das ganze Gemeindeweſen gegenüber dieſer Regierung ſeine Selbſtändigkeit aufgeben mußte. Es geſchah daſſelbe, was die franzöſiſche Organisation de la Commune beſtimmt hat; zuerſt und vor allen Dingen ward die *Gemeinde ein Amtsbezirk*. Eine Selbſtändigkeit der erſteren gegenüber dem letzteren war wenigſtens im Anfange durch die neuere Staatenbildung ausgeſchloſſen.

Damit war das erſte Bedürfniß erfüllt. Natürlich war, ſo wie dieſe Unterordnung feſtſtand, die Regierung zufrieden. Die innere Verfaſſung der Gemeinde kümmerte ſie im Anfang wenig, wenn nur die Verwaltung nicht den Anſpruch machte, gegenüber der Regierung ſelbſtändig zu ſein. Die alten vier oder fünf Grundformen der Gemeinden blieben daher im Anfange einfach *nach wie vor beſtehen*. Aber Eins war gewonnen. Die Einheit war durch die Regierung hergeſtellt; die Gemeindeſouveränetät war aufgehoben und die Verwaltung der Gemeinde daher im Ganzen *den Geſetzen des Staats unterworfen*. Der Staat war jetzt der rechtbildende Körper, ſtatt daß es bisher die Gemeinde geweſen. „Vom Könige geht *alle* Staatsgewalt aus.“ Das war es, was der Staat an und für ſich dem Gemeindeweſen bringen konnte. Die Freiheit mußte durch eine andere Gewalt kommen. Sie iſt es, welche die ſpätere Geſchichte der Gemeinden beherrſcht. Es iſt die neue ſtaatsbürgerliche Geſellſchaftsordnung, die

jetzt das Gemeindeweſen geſtaltet. Wir erfaſſen ſie an dem Punkte, wo ſie am verſtändlichſten iſt, an der Grundform ihres *Beſitzes*.

Und hier können wir in Beziehung auf das, was wir bereits im VII. Band (Entwährungslehre) geſagt haben, kurz ſein.

Es ſind zwei Dinge klar. Erſtlich iſt natürlich an eine freie Landgemeindeordnung nicht zu denken, ſo lange noch der kleine Grundbeſitz unfrei iſt. Zweitens iſt auch eine Stadtgemeindeordnung nicht durchführbar, ſo lange Zunft und Innung über den Einzelerwerb herrſchen. Denn jede freie Ordnung ſetzt voraus, daß der Einzelne im öffentlichen Recht dem andern gleich ſei: die Unfreiheit des Grundbeſitzes aber, ſo wie die Unfreiheit des Gewerbes ſind in der That nichts anderes, als öffentlich rechtlich anerkannte Ungleichheiten der einzelnen Staatsbürger. *Hätte* daher auch der Staat wirklich freie Gemeindeordnungen gegeben, ſie wären ohne Bedeutung geblieben, denn das erſte Element derſelben, der freie und gleichberechtigte Staatsbürger, fehlte. War alſo das, was der Staat gab, nicht der Idee der Freiheit entſprechend, ſo war in der That nicht er daran ſchuld, ſondern die noch von Geſchlechter- und ſtändiſchen Rechten beherrſchte Geſellſchaft. Man klagte den Staat daher vielfach an, aber man that ihm Unrecht, denn in der Verfaſſung *kann* er nur die gegebenen geſellſchaftlichen Elemente zum juriſtiſchen Ausdruck bringen. Und es war daher klar, daß das deutſche Gemeindeweſen nicht anders zu einer neuen freien Geſtalt kommen konnte, als vermöge der *Befreiung von Beſitz und Erwerb*. Das war daher die wahre Löſung des neuen Jahrhunderts. Die beiden großen elementaren Bedingungen der Gemeindefreiheit waren daher nicht Verfaſſung und Verwaltung der Gemeinden, ſondern *Grundentlaſtung und Gewerbefreiheit*. Erſt wenn man die Geſchichte der Entwicklung dieſer beiden Principien beſitzt, beſitzt man die Elemente der Geſchichte des Gemeindeweſens in Deutſchland.

Nun müſſen wir unſererſeits dieſe Geſchichte wohl als bekannt vorausſetzen, obwohl die Geſchichte der Gewerbefreiheit noch keine einſchneidende Behandlung erfahren hat. Die weſentlichſten Thatſachen jedoch, um die es ſich dabei handelt, ſtehen feſt. Die allgemeine, juriſtiſch und adminiſtrativ jedoch noch nicht formulirte Idee beider Grundrechte der wirthſchaftlichen Freiheit datirt allerdings ſchon aus dem Anfang unſers Jahrhunderts. Bis zum Jahre 1830 jedoch kommen ſie zu keiner feſten Geſtalt. Der weſentliche und dauernde Erfolg der Bewegung des Jahres 1830 iſt jedoch eben der ernſtliche Beginn mit Grundentlaſtung und Gewerbefreiheit. Zwanzig Jahre hindurch arbeitet man dann an der erſten, bis ſie zur Durchführung gelangt, und auch dann noch wie in Preußen unvollſtändig bleibt; dreißig Jahre ſtrebt

man nach der Gewerbefreiheit, die erst durch Oesterreichs Gesetzgebung von 1859 zum öffentlichen Recht wird. Es ist eine noch dazu nicht einmal vollendete Arbeit eines halben Jahrhunderts, welche uns diese beiden Worte bezeichnen. Wird man nun begreifen, weßhalb Deutschland gegenüber Frankreich so unmächtig war, nachdem man erkannt hat, worin es um fünfzig Jahre hinter demselben zurückstand?

So wie nun diese Entwicklung, aufgehalten und doch unaufhaltsam, weiterging, folgte ihr die Gemeindegesetzgebung in Deutschland nach. Theilen wir die Entwicklung der Grund- und Gewerbefreiheit in drei Epochen — von 1808 bis 1830, von 1830 bis 1848, und von 1848 bis zur Gegenwart, so müssen wir sagen, daß jede dieser drei Epochen auch eine ihr entsprechende Epoche in der Gemeindegesetzgebung Deutschlands bildet. Der Fortschritt des letzteren ist ein großer, aber ein langsamer. Und das ist jetzt klar, daß es nicht möglich ist, nachdem wir in Deutschland weder die Grundentlastung noch die Gewerbefreiheit schon ganz durchgeführt haben, eine Gemeindeverfassung zu besitzen, die auch nur einigermaßen der Idee derselben entspräche. Der einzige Staat, der jene beiden Principien zur vollen Geltung gebracht hat, Oesterreich, hat auch eine vollkommen freie Gemeindeverfassung. Für das übrige Deutschland dagegen muß man als Regel annehmen, daß der Maßstab für die letztere stets in dem Maße der Entwicklung des ersteren gesucht werden muß. Und dieß ist nun die erste allgemeine Grundlage für die Beurtheilung des deutschen Gemeindewesens.

Die zweite ist daneben sehr einfach und leicht verständlich, wenn man die Bedeutung der ersten festhält. Sie besteht in dem natürlichen Verhältniß der Regierung zu derselben. So lange nämlich auf der obigen Grundlage die Gemeinden eigentlich ständische Körper waren, konnte es auch keine wahre, auf dem allgemeinen Wahlrecht basirte Volksvertretung und mithin auch keine wahre Selbstverwaltung geben. Es fiel daher den Regierungen gar nicht ein — wir wissen kein besseres Wort — den Gemeinden, die sich gesellschaftlich gegen den Staat abschloßen, eine wirkliche Autonomie zu gewähren. Sie nahmen es als etwas ganz selbstverständliches an, daß diese Gemeinden, die ja im Grunde nicht viel besser waren, wie die des vorigen Jahrhunderts, mindestens in demselben, wo möglich in noch größerem Abhängigkeitsverhältniß von ihnen stehen müßten wie früher. Wie war es in der That denkbar, den Millionen von Bauern, die noch unter dem Prügelgericht der Gutsherren standen, oder den Bürgern, die zur Verehelichung und zum selbständigen Handwerksbetrieb die Erlaubniß ihrer eigenen Concurrenten bedurften, einen Theil der vollziehenden Gewalt einzuräumen? Die Regierungen stellten sich daher in ganz Deutschland auf den Stand-

punkt, die Organe der Selbſtverwaltung als „Ortsobrigkeiten“ anzuſehen und daher die zwei Principien, in denen ſich die Oberaufſicht dieſer ganzen Epoche erſchöpft, und die noch gegenwärtig in dem bei weitem größern Theile Deutſchlands geltendes Recht ſind: erſtlich: Beſtätigung der Wahlen, und zweitens: Genehmigung der Beſchlüſſe der Gemeinden. Das war Grundſatz und das blieb Grundſatz. Und die Selbſtverwaltung in Deutſchland iſt bis zum gegenwärtigen Augenblick noch immer nur die Geſammtheit von Rechten, welche innerhalb dieſer Gränzen von den Gemeinden ausgeübt werden. Das iſt der Charakter des öffentlichen Rechts derſelben.

Daran ſchloß ſich dann die weitere Erſcheinung, die nicht minder bezeichnend für dieſe Entwicklung iſt. War dem nämlich ſo, ſo folgte gleichſam von ſelbſt, daß es unnöthig und faſt irrthümlich war, eine beſtimmte Scheidung der beſchließenden und vollziehenden Gewalt innerhalb der Gemeinden zu ſuchen und die Competenz der Organe in der Gemeindeverfaſſung feſt zu formuliren. Man kam ein halbes Jahrhundert lang überhaupt nicht zu dem Gedanken, daß die Gemeinde eine Selbſtthätigkeit haben könne, welche über die Verwaltung des eigenen Vermögens und eben über die Aufnahme neuer Mitglieder hinausgehe. Es war daher auch gar nicht nöthig, zu einem Syſteme der Verantwortlichkeit innerhalb der Gemeinde zu gelangen; man ſtellte ſich vielmehr auf den franzöſiſchen Standpunkt, und ließ, meiſt ganz ausdrücklich, dem Bürgermeiſter und Rath die Exekutive, aber auch die beſchließende Gewalt, und gab den Stadtverordneten nur das Recht zu „rathen,“ zu „beaufſichtigen,“ zu „controliren,“ ihre „Zuſtimmung“ zu geben, „Eingaben“ zu machen u. ſ. w., ohne jemals zu fragen, wie weit denn dieſes Recht gehe, welchen Inhalt es habe? Der Gedanke, daß die wahre innere Freiheit der Gemeinde denn doch nur auf dem verfaſſungsmäßigen Verhältniß und Recht der beſchließenden zur vollziehenden Gewalt beruhe, kam der Geſetzgebung und ſelbſt dem Volke überhaupt nicht, weil eben die beſchließende mit der vollziehenden Gewalt in dem Bürgermeiſter und Magiſtrat gerade in derſelben Weiſe vereinigt war, wie im Königthum des vorigen Jahrhunderts. Von einer freien Gemeindeverfaſſung konnte daher bis auf die neueſte Zeit überhaupt keine Rede ſein; in der That macht die ganze deutſche Gemeindegeſetzgebung unſres Jahrhunderts durch und durch den Eindruck, daß ſie ſo viel als nur immer möglich von der franzöſiſchen angenommen hat, und hätte es bloß an den Regierungen gelegen, ſo würden wir eben gar nichts als die franzöſiſche Unſelbſtändigkeit der Commune einerſeits, und eine wohlorganiſirte Geſchlechter- und Ständeherrſchaft in den größeren Verwaltungsgemeinden als ſpecifiſch deutſches Element andrerſeits gehabt haben.

Indeſſen verhielten ſich dabei trotz aller Bevormundung und aller feudalen Elemente in dem deutſchen Gemeindeweſen zwei Elemente, welche als der Keim der beſſeren Geſtaltung angeſehen werden müſſen. Es iſt von entſcheidender Bedeutung, ſie feſt ins Auge zu faſſen, da ſie es ſind, welche uns die Ueberzeugung geben, daß wir in nächſter Zeit ſchon ein wahres deutſches Gemeindeweſen beſitzen werden. Das erſte dieſer Elemente iſt die Wahl der Organe der Gemeinde. Vermöge dieſes Princips iſt die Gemeinde etwas anderes als ein amtlicher Körper; in ihr ruht der Keim der Selbſtändigkeit derſelben. Es iſt nicht möglich, daß auf die Dauer die Beſtätigung der Regierung, die, wie wir unten ſehen werden, nur unter einer ganz beſtimmten Vorausſetzung einen Sinn hat, bleibend ſein kann. Das Princip der Wahl iſt aber darum ſo wichtig, weil ſich an dieſelbe die Grundſätze über das Wahlrecht anſchließen, und eben in dieſen Grundſätzen ruht und wirkt das Element der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft. Mit Recht hat man daher von je das Wahlrecht als die Baſis der Gemeindefreiheit anerkannt; in ihm unterſcheidet ſich zunächſt das deutſche Gemeinderecht von dem franzöſiſchen. Das zweite Element iſt das hiſtoriſche Princip der eigenen Vermögensverwaltung. Dieß Princip erſcheint nun auf den erſten Blick als ein reines Privatrecht, das niemand der Gemeinde nehmen konnte, und ohne eigentliche öffentlich rechtliche Bedeutung. Allein mit der in raſchem Fortſchritte begriffenen Verwaltung entwickelt ſich auch das Princip der Selbſtbeſteurung; mit dieſem Princip, in Anwendung auf den Grundſatz der eigenen Vermögensverwaltung das weitere, daß die Gemeinde das Recht auf alle diejenigen Verwaltungsaufgaben hat, welche ſie mit ihrer Selbſtbeſteurung zu decken im Stande iſt. Daraus geht dann weiter zunächſt die Haftung der Organe für die Vermögensverwaltung als ſolche hervor, und die nächſte und einfachſte Conſequenz iſt demnach die, daß die erſteren bei Durchführung der Selbſtbeſteurung auch für die Verwendung der Steuern, alſo in der That für die ganze innere Verwaltung der Gemeinden verantwortlich werden. Sowie daher der Grundſatz der unabhängigen Vermögensverwaltung einmal feſtſteht, ſo wird derſelbe unbedingt der Keim zur Entwicklung eines verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts in der Gemeinde ſelbſt, und es kommt jetzt nur noch darauf an, die weiteren juriſtiſchen Conſequenzen davon zu entwickeln, um nunmehr auch auf dieſem Punkte aus der Gemeinde einen Staat im Kleinen zu machen. Und in dieſem Sinne ſagen wir, daß das deutſche Gemeindeweſen, obwohl es noch in allem Einzelnen weit hinter dem wahren Gemeinderecht zurückſteht, dennoch vielleicht das einzige iſt, das die Zukunft dieſes großen Rechtsgebietes für Europa beſtimmen wird. Das Folgende

ſoll aber verſuchen, auf dieſer Grundlage das Syſtem des Gemeindeweſens darzulegen, indem wir zugleich die beſtehenden deutſchen Gemeinderechte und ihre große Unfreiheit und Unvollſtändigkeit im Einzelnen damit vergleichen werden.

Will man ſich nun zum Schluſſe ein Bild von demjenigen machen, wie ſich in dieſer ganzen Zeit die poſitive Gemeinderechtsbildung geſtaltet hat, ſo ergeben ſich folgende Grundzüge.

Erſte Epoche bis 1830. Charakter der Elemente; erſter Beginn der Gewerbefreiheit, aber in enger Beſchränkung auf Preußen; Vorbereitungen zur Grundentlaſtung, noch ohne bedeutenden Erfolg. Daher denn das charakteriſtiſche Zeichen der deutſchen Gemeinderechtsbildung in dem auf jenen Elementen beruhenden Unterſchied der Stadt- und Landgemeinde. Unmöglichkeit einer und derſelben Gemeindeordnung für beide; in dem größten Theile Deutſchlands daher noch gar keine neue Gemeindeordnung, ſondern Fortbeſtehen des alten Rechts. Geſetzgebungen erſchienen in Preußen mit der Städteordnung von 1808; einzelne Landgemeindeordnungen in den zwanziger Jahren; in Bayern durch die Gemeindeedikte von 1808 und 1818; in Naſſau Edikt vom 5. Juni 1816; in Württemberg Edikt für Gemeinden, Oberämter und Stiftungen vom 1. März 1822. Grundzüge dieſer Ordnungen: Bürgermeiſter und Rath oder Magiſtrat als vollziehende und zugleich faſt ausnahmslos beſchließende Behörde; Gemeindeverordneten dagegen, nach Muſter des franzöſiſchen Conseil municipal mit bloß berathender Stimme und höchſt unklar gefaßter Controle. Die übrigen Gemeindeordnungen wohl noch im Weſentlichen die des vorigen Jahrhunderts; ſie ſind wenig bekannt und unbearbeitet. Die Bürgermeiſter aber ſind in der That Obrigkeiten, werden beſtätigt, und ſtehen mit ihren Beſchlüſſen unter der Behörde. Auf dem Lande faſt allenthalben noch Patrimonialgerichtsbarkeit; die Dorfgemeinden haben nur die Feldangelegenheiten und die Vermögensverwaltung; das ganze Gemeindeweſen iſt durch und durch unfrei.

Ueber dem Gemeindeweſen ſtehen nun die höheren Verwaltungskörper, meiſt auf ſtreng ſtändiſcher Grundlage, wo ſie nicht reine Amtskörper ſind. Sie bilden aber auch da, wo ſie beſtehen, nicht etwa eine höhere Inſtanz der Gemeindeangelegenheiten, ſondern haben faſt allenthalben eine von den letzteren ſtreng geſchiedene Competenz, die man als Landesangelegenheiten in höchſt unbeſtimmter Weiſe bezeichnet. Daher kein Zuſammenwirken beider. Die Landtage werden vielmehr zu den Hauptmotoren der Verfaſſungsfragen; daß die Verwaltung eine ebenſo wichtige Angelegenheit iſt, iſt noch niemandem klar. Daher denn Stillſtand und Spannung; denn trotz dieſer noch ganz primitiven Ordnung

entwickelt sich das wirthschaftliche Leben in immer kräftigerer Weise; Industrie und Handel schreiten fort, der Landmann fängt an, seine unfreie Lage zu fühlen; die Elemente der staatsbürgerlichen Gesellschaft sind in Arbeit.

Zweite Epoche bis 1848. Anstoß durch die Julirevolution. Entstehung des Verfassungslebens auch im Norden Deutschlands. Die Forderungen namentlich des Landmannes werden allmälig unabweisbar; die Grundentlastung wird hergestellt und zum Theil durchgeführt; die Städte, obgleich noch beinahe in ganz Deutschland der Gewerbefreiheit entbehrend, erzeugen dennoch außerhalb derselben ein immer mächtigeres, gewerbliches Leben. Fabriken entstehen; Eisenbahnen beginnen die Länder zu verbinden; das Interesse und Recht des freien wirthschaftlichen Besitzes gewinnt in den Ständeversammlungen trotz ihrer feudalen Grundgestalt mit jedem Jahre mehr Boden; die Stadt verschmilzt auf vielen Punkten direkt mit dem Lande; daher jetzt die allgemeine Forderung einer Gemeindeverfassung. Auch jetzt aber sind Stadt und Land nicht gleich, noch gilt die Patrimonialjurisdiktion, noch ist die Grundentlastung keineswegs durchgeführt. Daher denn allerdings fast allenthalben Einführung der „Gemeindeverfassungen" oder „Gemeindeordnungen," und zwar zum Theil in den Verfassungen selbst, namentlich der kleinen Staaten, die ja selbst nur Landschaften mit zufällig übrig gebliebener Souveränetät sind, zum Theil aber in selbständigen Gesetzen. Jedoch sind diese Gesetze noch sehr unklar, und die Organisation der Gemeinde bleibt höchst unvollständig. Denn noch immer hält die deutsche Rechtsbildung an der beschränkten Vorstellung der Ortsgemeinde fest; noch immer ist der Gedanke nicht klar, daß ein wahres organisches Gemeinderecht gar nicht möglich ist, so lange man nicht das Gemeindewesen selbst als ein System behandelt. Daher Beschränkung auf die Einführung von Bürgermeister und Magistrat als eigentlicher Verwaltungskörper, und Nebenstellung der Gemeindeverordneten ohne klare und eingreifende Competenz; vielfach Beibehaltung der Idee einer „Ortsobrigkeit," es ist noch der alte Standpunkt nicht überwunden, sondern eigentlich nur das Rechtsleben der ersten Epoche verallgemeinert. Doch tritt schon die Frage nach dem Heimathsrecht und der Ansässigkeit mit großer Bestimmtheit auf; sie enthält im Keime die Frage nach dem allgemeinen Wahl- und Stimmrecht. Während dessen schreitet die Befreiung von Grund und Boden fort, und es bereitet sich die folgende Epoche vor. Die Gesetze, die in dieser Zeit entstehen, sehen sich einander sehr ähnlich, sind aber nicht besonders viel gegen die der ersten Epoche fortgeschritten; die wahre Selbstverwaltung ist weder in ihrem inneren Rechte noch in dem Verhältniß zur Regierung vorhanden;

dennoch sind sie zum Theil dadurch wichtig, daß sie noch gegenwärtig in Geltung sind. Diese Gesetze sind folgende. Zuerst gab Baden sein Gesetz über Verfassung und Verwaltung der Gemeinden und gleichzeitig das Gesetz über das Bürgerrecht vom 31. December 1831. Dann traten in Bayern und Württemberg die Revisionen des bestehenden Gemeinderechts ein; in Bayern die revidirte Verfassung und Verwaltung der Gemeinden und das Gesetz über Ansässigmachung und Verehelichung, beide vom 1. Juli 1834; in Württemberg das revidirte Gesetz über das Gemeindebürger- und Beisitzrecht vom 4. December 1833; Oldenburg gab die Verordnung über Verfassung und Verwaltung der Landgemeinden am 28. December 1833. Braunschweig die neue Landschaftsordnung (nebst Gemeindeordnung) vom 12. Oktober 1832. Das Königreich Sachsen, das seine „Kreisstände" bereits auf streng ständischer Basis 1821 geordnet hatte, gab seine allgemeine Städteordnung am 2. Februar 1832 (fehlt merkwürdigerweise bei Weiske) der die Landgemeindeordnung vom 7. November 1838 folgte; in Sachsen-Gotha hieß das Gesetz: Verordnung über die künftige Regulirung der Gemeindeverwaltung vom 30. Mai 1834; Kurhessen: Gemeindeordnung für Stadt- und Landgemeinden vom 23. Oktober 1834; endlich kam auch Preußen mit seiner Landgemeindeordnung für Westphalen vom 31. Okt. 1841, und der Gemeindeordnung für die Rheinprovinz vom 23. Juli 1845 und Hannover mit der Gemeindeordnung im Landesverfassungsgesetz von 1840. So war hier ein gewisser Abschluß gefunden, aber es war klar, daß man dabei nicht stehen bleiben könne.

Die letzte große Bewegung tritt nun mit 1848 ein. Das eigentlich dauernde Ergebniß ist der in der Hauptsache definitive Sieg der Entlastung. Dadurch ist der Begriff der Landgemeinde eigentlich verschwunden, alle Gemeinden sollen jetzt gleich sein, wie die Staatsbürger, welche sie bilden; alle Vorstände sollen gewählt werden; jeder soll einer Gemeinde angehören; die Ortspolizei soll die Sache der Gemeinde sein. Das waren im Wesentlichen die Grundsätze, welche die Reichsverfassung vom 28. März 1849 vorschrieb; die Ausführung im Einzelnen ward den einzelnen Staaten überlassen. Natürlich waren das unpraktische Principien, so lange es noch keine Durchführung der Grundentlastung gab. Mit dieser aber beginnt eine neue Reihe von Gemeindegesetzen. Preußen zuerst ging mit einer großen Concession voran, die aber nicht zur Ausführung kam. Oesterreich schuf seine an sich liberale Gemeindeverfassung von 1849, der ebenfalls noch die Durchführung der Entlastung fehlte. Die andern Staaten gaben dann nach einander entweder ganz neue Gesetze, oder änderten namentlich die Wahlordnungen, so Württemberg, Gesetz vom 8. Mai 1849.

Baden mit dem Gesetz vom 25. und 30. April 1851, und über Bürgerrecht und Wahlordnung durch Gesetz vom 13. December und 15. Februar 1851. Hannover, revidirte Städteordnung vom 1. Mai 1851 und revidirtes Gesetz über die Landgemeinden vom 4. Mai 1852. Bayern, Distrikt- und Kreisgemeindeordnung vom 28. Mai 1852, mit Einbeziehung der adlichen Güter. Kurhessen, Revision durch Gesetz vom 1. December 1853, nachdem vorher die Bezirksräthe schon durch Gesetz vom 7. Juli 1853 hergestellt waren. Im Großherzogthum Hessen blieb die Gemeindeordnung von 1821 im Allgemeinen in Kraft, nur daß das Gemeindewahlgesetz vom 8. Januar 1852 die Wahlordnung änderte, und dem Bürgermeister größere Gewalt gab, ohne die Stellung der Stadtverordneten richtig zu verstehen. In Holstein trat die noch sehr unvollkommene Städteordnung vom 11. Februar 1854 ins Leben. Sachsen-Weimar führte die neue Gemeindeordnung mit dem 18. Januar 1854 ein; Sachsen-Meiningen ließ noch im Wesentlichen die Landgemeindeordnung von 1840 bestehen, revidirte aber seine Städteordnung durch Gesetz vom 11. und 31. März 1848. Sachsen-Coburg hat seine Gemeindeordnung von 1835, 10. August, beibehalten, jedoch für Sachsen-Coburg-Gotha eine neue vom 11. Juni 1858 erlassen; Sachsen-Meiningen revidirte seine Gemeindeordnung, die im Grundgesetz von 1831 enthalten war, in den Gesetzen vom 16. September 1851 und 31. Januar 1856 fast nur auf das Gemeindebürgerrecht bezüglich. Braunschweig gab seine revidirte Stadt- und Landgemeindeordnung vom 19. März 1850, die alte nassauische Gemeindeordnung von 1816 ward revidirt in der neuen Gemeindeordnung vom 26. Juli 1854. Die neue Gemeindeordnung für Oldenburg vom 1. Juli 1855 gehört zu den besten Gemeindeordnungen, die wir in Deutschland besitzen; Anhalt hat seine neue Gemeindeordnung vom 1. März 1852 (Anhalt-Dessau-Köthen) und vom 12. April 1855 (Anhalt-Bernburg); Mecklenburg hat sich zu einer Gemeindeordnung noch nicht emporgeschwungen. Die kleineren deutschen Fürstenthümer übergehen wir, weil sie eben selbst fast nur Gemeinden sind, als solche aber meist sehr gut organisirt sind.

Dieß ist im Großen und Ganzen nun die Bewegung der deutschen Gemeindeverfassung in unsrem Jahrhundert. Es ist kein Zweifel, daß sie in der Entwicklung ihrer Elemente noch weit hinter ihrem Ziele zurück ist. Allein die Bahn ist gebrochen, und wir können schon jetzt mit voller Bestimmtheit sagen, wo der Mangel liegt, den die nächste Zeit wegzuräumen haben wird. Zuerst muß das Recht der Bestätigung beseitigt werden; dann muß das System der Selbstbesteurung zur durchgreifenden Geltung gelangen; in Folge dessen muß drittens die

beſchließende von der vollziehenden Gewalt geſchieden werden, und um das möglich zu machen, muß viertens das Syſtem der Gemeinden auf den Unterſchied der Verwaltungs- und Ortsgemeinden zurückgeführt werden. Um nun dieſe Punkte klar zu machen, glauben wir, daß es verſtattet iſt, an die bisherige Darſtellung die Grundzüge eines, der Idee des verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts entſprechenden Syſtems des Gemeinderechts anſchließen zu dürfen. Wie ſehr wünſchten wir, daß die hier angeregten Fragen Gegenſtand ernſter und eingehender Unterſuchung werden möchten!

Wir glauben nun, daß es bei dieſer unfertigen Geſtalt des deutſchen Gemeindeweſens nicht ohne großes Intereſſe ſein dürfte, die beiden Pole des deutſchen Gemeindeweſens, das öſterreichiſche und das preußiſche, neben einander zu ſtellen, um zu vergleichen, wie der Entwicklungsgang beider großen Staaten ein tief verſchiedener geworden iſt, und was auf dem Gebiete der Selbſtverwaltung Oeſterreich und Preußen neben einander bedeuten.

Oeſterreichs Gemeindeverfaſſung iſt eben durch ihre Freiſinnigkeit für das Ortsgemeinderecht in hohem Grade einfach, und muß zum größten Theil als Muſter angeſehen werden, während die Verwaltungsgemeinde, hier praktiſch nothwendiger als irgendwo, nur noch in den Elementen aufgeſtellt, und zu keiner rechten Entwicklung gediehen iſt. Gleichzeitig mit der geſetzlichen Einführung der Grundentlaſtung wird die neue Gemeindeordnung durch Geſetz vom 17. März 1849 eingeführt. Hier iſt noch die Ortsgemeinde die ausſchließliche Grundlage. Daher ſteht ſie noch in aller wirklichen Verwaltung unter der Behörde, welche die meiſten ihrer Funktionen beſtätigt. Dabei erſcheint zum erſtenmal der Verſuch, die eigentliche Competenz der Selbſtverwaltung durch den Unterſchied des ſogenannten „natürlichen“ und des „übertragenen“ Wirkungskreiſes feſtzuſtellen; in dem letztern ſollen die Gemeindeorgane nur als amtliche Organe funktioniren, ſo daß hier der Gemeindebeſchluß ausgeſchloſſen bleibt. Der Gedanke der Verwaltungsgemeinde fehlt noch. Daran ſcheiterte der Einfluß dieſes Geſetzes, da man bei den Ortsgemeinden keine Form fand, den großen Grundbeſitz in die kleinen Landgemeinden unmittelbar aufzunehmen. Der Zuſtand bis 1861 war daher ein ſehr unfertiger. Erſt mit 1861 tritt die beſtimmte Abſicht ein, das Gemeindeweſen definitiv zu organiſiren. Der Entwurf von 1861 hatte dafür bereits die Grundgedanken feſtgeſtellt. Dieſelben waren folgende. Zuerſt ſoll jeder Staatsbürger Mitglied einer Gemeinde ſein; alſo auch der Großgrundbeſitzer. Zweitens

sollen, um dieß praktisch durchzuführen, Gemeinden „höherer Ordnung“ eingeführt werden. Drittens sollen die letztern die Organe der Oberaufsicht für die Ortsgemeinde werden. Viertens soll jedes Land seine specielle Gemeindeordnung haben. — Offenbar lag hier die Unklarheit in dem zweiten, allerdings schwierigsten Punkte. Auf Grundlage dieses Entwurfes erschien dann das Gesetz vom 5. März 1862, welches die „grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindewesens“ enthielt. Darnach sollen alle Liegenschaften und alle Staatsbürger einer Ortsgemeinde angehören. Die Gemeinde wählt ihre Vertretung, welche in einem Gemeindeausschuß und Gemeindevorstand bestehen. Das Wahlrecht ist mit dem Gemeindebürgerrecht verbunden, dessen Grundlage das Heimathsgesetz vom 3. December 1861 ist. Bestätigung ist nur in einzelnen Fällen vorbehalten, Art. XXII., die uns übrigens auch hier ganz überflüssig und nutzlos erscheinen. Der Wirkungskreis ist noch immer in den „selbständigen“ und „übertragenen“ unterschieden, eine Unterscheidung, die schon ihrer Natur nach zu Unklarheit führt, und daher auch trotz Art. V. und VI. durchaus nicht erledigt ist; denn Niemand wird im Stande sein, beide Gebiete auch nur formell in der Praxis zu unterscheiden, während der einzig rechtliche Unterschied, Art. XIII., „der Gemeindevorstand ist für seine Amtshandlungen der Gemeinde und bezüglich des übertragenen Wirkungskreises auch der Regierung verantwortlich“, wieder durchaus unklar wird, da nach Art. XVI. die Staatsverwaltung ohne Unterscheidung „über Beschwerden gegen Verfügungen des Gemeindevorstandes zu entscheiden hat, durch welche bestehende Gesetze verletzt oder fehlerhaft angewendet werden.“ Hier ist in der That die ganz unzweifelhafte allgemeine Verantwortlichkeit des Gemeindevorstandes ausdrücklich ausgesprochen. Man hätte die Tradition des „übertragenen Wirkungskreises“, als einer regelmäßigen und organischen Funktion, wie sie das Gesetz auffaßt, aufgeben müssen, da ein regelmäßig und dauernd übertragener Wirkungskreis in der That ein Element der Gemeindeverwaltung wird; der wahre übertragene Wirkungskreis dagegen sollte nur dann erscheinen, wenn die Regierung der Gemeinde ein einzelnes Recht mit einem einzelnen Mandat für eine bestimmte Zeit gibt, und ihr dadurch für diesen Fall die Aufgabe und Pflicht eines Amts verleiht. Alsdann wäre der Art. VI. und XIII klar geworden. Neben der Ortsgemeinde nimmt nun das Gesetz auch die Verwaltungsgemeinde auf, aber in einer nicht weniger unfertigen Weise, indem es im Art. VII. den Gemeinden freistellt, sich zu vereinigen, zugleich aber den Landesvertretungen das Recht gibt, „Gemeinden, welche die Mittel zur Erfüllung der ihnen aus dem über-

tragenen Wirkungskreise erwachsenden Verpflichtungen nicht besitzen, für so lange als dieß der Fall ist, zu diesem Behufe (?) mit andern zu einer gemeinsamen Geschäftsführung zu vereinigen." Warum denn, fragt man mit Recht, bloß für den übertragenen und nicht auch für den eben so wichtigen selbständigen Wirkungskreis? Dann setzt der Art. XVII. hinzu, daß „zwischen die Gemeinde und den Landtag durch das Landesgesetz eine Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung eingefügt werden kann." Warum sollen das noch besondere Organisationen sein? Hier ist der einzige falsche Anknüpfungspunkt an das preußische System, indem die Vertretung auf vier „Interessengruppen" beruht, Art. XIX.; die Funktion derselben ist eine unklare Art der Ueberwachung der Ortsgemeinde; es ist ziemlich juristisch undefinirbar, was in dieser Beziehung der Art. XVIII. eigentlich will, namentlich da ohnehin die Landtage die höhere Instanz sind. Dabei nun ward festgehalten, daß die einzelnen Länder sich selbst ihre Gemeindeordnungen als Ausführung dieses Gesetzes geben sollten. Das ist nun in der That seit 1863 in allen Ländern Oesterreichs geschehen, und sind alle diese Landesgemeindeordnungen gesammelt 1864—1867 in der Staatsdruckerei herausgegeben. Dieselben bieten einen höchst interessanten und reichen Stoff der Untersuchung. Sie sind natürlich in allen wesentlichen und selbst in den unwesentlichen Bestimmungen gleich, und nach dem Muster der neuen österreichischen Gemeindeordnung abgefaßt. Wir heben namentlich die §§. 57 und 58 mit dem Polizeistrafrecht des Ortsvorstandes hervor, das hier als „übertragener Wirkungskreis" angesehen wird. In Hauptstück V. ist das Gesetz für den Gemeindehaushalt enthalten; die Bestimmungen über eine gut organisirte Controle fehlen. Das Aufsichtsrecht der Regierung gegenüber der Gemeinde ist in Hauptstück VII., wie wir sagen müssen, am besten und klarsten unter allen uns bekannten Gemeindeordnungen festgestellt. Dasselbe theilt sich in zwei Theile: vorbehaltene Genehmigung der Gemeindebeschlüsse durch den Landtag (§. 21), die sich ausschließlich auf die wichtigeren Vermögensfragen der Gemeinde beziehen — und Recht der Regierung, welche „im Einvernehmen mit dem Landesausschuß" die Gemeindevorstände bei „grober Verletzung oder anhaltender Vernachlässigung ihrer Pflichten" entheben, eventuell die Vollziehung ungesetzlicher Beschlüsse untersagen kann (§§. 94 und 96). Unterläßt die Gemeinde es, ihre gesetzlichen Leistungen zu vollziehen, so kann die Behörde dieß „auf Kosten der Gemeinde" thun (§. 98). Eine freiere Bewegung ist nicht wohl denkbar. Dagegen ist das Hauptstück VI., von der Vereinigung der Gemeinden zu gemeinschaftlicher Geschäftsführung, in §§. 88 und 89 sehr dürftig. Auch hier sieht man, daß

der Begriff und die Bedeutung als Verwaltungsgemeinde noch nicht recht zur Geltung gelangt sind. Hier wird die Entwicklung des Gemeindelebens Oesterreichs beginnen, die durch die obigen Gesetze möglich gemacht ist. Das Gesetz selbst lautet:

Gesetz vom 5. März 1862,

womit die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindewesens vorgezeichnet werden (Reichsgesetzblatt Nr. 17).

Mit Zustimmung beider Häuser meines Reichsrathes finde Ich zur Regelung des Gemeindewesens die nachstehenden grundsätzlichen Bestimmungen vorzuzeichnen:

Artikel I.

Jede Liegenschaft muß zum Verbande einer Ortsgemeinde gehören.

Ausgenommen hievon sind die zur Wohnung oder zum vorübergehenden Aufenthalte des Kaisers und des Allerhöchsten Hofes bestimmten Residenzen, Schlösser und andere Gebäude nebst den dazu gehörigen Gärten und Parkanlagen.

Das Landesgesetz bestimmt, ob und unter welchen Bedingungen der Großgrundbesitz von dem Verbande einer Ortsgemeinde geschieden behandelt werden könne.

Jedenfalls darf diese Behandlung nur unter der Bedingung Platz greifen, daß der geschiedene Grundbesitz die Pflichten und Leistungen einer Ortsgemeinde übernimmt, ohne daß ihm eine andere Amtswirksamkeit, als zur Erfüllung dieser Pflichten und Leistungen nothwendig ist, zugewiesen werden kann.

Artikel II.

Jeder Staatsbürger soll in einer Gemeinde heimathsberechtiget sein.

Die Heimathsverhältnisse werden durch ein besonderes Reichsgesetz bestimmt.

Artikel III.

Ueber das Ansuchen eines Auswärtigen um Verleihung des Heimathsrechtes entscheidet die Gemeinde.

Dieselbe darf jedoch Auswärtigen, welche sich über ihre Heimathsberechtigung ausweisen oder wenigstens darthun, daß sie zur Erlangung eines solchen Nachweises die erforderlichen Schritte gemacht haben, den Aufenthalt in ihrem Gebiete nicht verweigern, so lange dieselben mit ihren Angehörigen einen unbescholtenen Lebenswandel führen, und der öffentlichen Mildthätigkeit nicht zur Last fallen.

Artikel IV.

Der Wirkungskreis der Gemeinde ist ein doppelter:

a) ein selbständiger, und

b) ein übertragener.

Artikel V.

Der selbständige, das ist derjenige Wirkungskreis, in welchem die Gemeinde mit Beobachtung der bestehenden Reichs- und Landesgesetze nach freier Selbstbestimmung anordnen und verfügen kann, umfaßt überhaupt Alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Gränzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann.

In diesem Sinne gehören hieher insbesondere:

1. Die freie Verwaltung ihres Vermögens und ihrer auf den Gemeindeverband sich beziehenden Angelegenheiten;
2. die Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigenthums;
3. die Sorge für die Erhaltung der Gemeindestraßen, Wege, Plätze, Brücken, sowie für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf Straßen und Gewässern und die Flurenpolizei;
4. die Lebensmittelpolizei und die Ueberwachung des Marktverkehrs, insbesondere die Aufsicht auf Maß und Gewicht;
5. die Gesundheitspolizei;
6. die Gesinde- und Arbeiterpolizei und die Handhabung der Dienstbotenordnung;
7. die Sittlichkeitspolizei;
8. das Armenwesen und die Sorge für die Gemeinde-Wohlthätigkeitsanstalten;
9. die Bau- und die Feuerpolizei, die Handhabung der Bauordnung und Ertheilung der polizeilichen Baubewilligungen;
10. die durch das Gesetz zu regelnde Einflußnahme auf die von der Gemeinde erhaltenen Mittelschulen, dann auf die Volksschulen, die Sorge für die Errichtung, Erhaltung und Dotirung der letzteren mit Rücksicht auf die noch bestehenden Schulpatronate;
11. der Vergleichsversuch zwischen streitenden Parteien durch aus der Gemeinde gewählte Vertrauensmänner;
12. die Vornahme freiwilliger Feilbietungen beweglicher Sachen.

Aus höheren Staatsrücksichten können bestimmte Geschäfte der Ortspolizei in einzelnen Gemeinden besonderen landesfürstlichen Organen im Wege des Gesetzes zugewiesen werden.

Artikel VI.

Den übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden, das ist die Verpflichtung derselben zur Mitwirkung für die Zwecke der öffentlichen Verwaltung, bestimmen die allgemeinen Gesetze und innerhalb derselben die Landesgesetze.

Artikel VII.

Den einzelnen Gemeinden bleibt freigestellt, sich sowohl in Betreff

des selbständigen (Artikel V) als auch des übertragenen Wirkungskreises (Artikel VI) zu einer gemeinschaftlichen Geschäftsführung zu vereinigen. Gemeinden, welche die Mittel zur Erfüllung der ihnen aus dem übertragenen Wirkungskreise (Artikel VI) erwachsenden Verpflichtungen nicht besitzen, sind, für so lange als dieß der Fall ist, zu diesem Behufe mit anderen zu einer gemeinschaftlichen Geschäftsführung im Wege eines Landesgesetzes zu vereinigen.

Ebenso können durch das Landesgesetz Gemeinden, welche in Folge des Gesetzes vom 17. März 1849[1] mit anderen in eine Gemeinde vereiniget wurden, wieder getrennt und abgesondert zu Ortsgemeinden constituirt werden, wenn jede dieser auseinander zu legenden Gemeinden für sich die Mittel zur Erfüllung der ihnen aus dem übertragenen Wirkungskreise (Artikel VII) erwachsenen Verpflichtungen besitzt.

Artikel VIII.

Die Gemeinde wird in ihren Angelegenheiten durch einen Gemeindeausschuß und einen Gemeindevorstand vertreten.

Die Gemeinde wählt periodisch ihre Vetretung.

Das Landesgesetz bestimmt, ob und in wieferne auch ohne Wahl Gemeindemitglieder, sei es persönlich oder durch Stellvertreter, an der Gemeindevertretung Theil nehmen können.

Artikel IX.

Um zur Wahl für die Gemeindevertretung oder zur Theilnahme an derselben berechtigt zu sein, ist nothwendig, daß man ein Gemeindemitglied sei.

Das Strafgesetz wird die Bestimmungen festsetzen, ob und auf wie lange mit dem Straferkenntnisse auch der Ausspruch über den Verlust des aktiven und passiven Wahlrechtes zu verbinden sei. Bis dahin bleiben von dem Wahlrechte ausgeschlossen:

a) Personen, welche wegen eines Verbrechens schuldig erkannt;
b) Personen, welche eines Verbrechens wegen in Untersuchung gezogen wurden, so lange diese dauert;
c) Personen, welche der Uebertretung des Diebstahls, des Betruges, der Veruntreuung oder Theilnahme an einer dieser Uebertretungen schuldig erkannt worden sind (§§. 460, 461, 464 des Strafgesetzbuches).

Artikel X.

Unerläßliche Eigenschaften zur Wählbarkeit sind das zurückgelegte vierundzwanzigste Lebensjahr und der Vollgenuß der bürgerlichen Rechte. Wer nicht wahlberechtigt ist, ist nicht wählbar. Außerdem sind von der Wählbarkeit ausgeschlossen:

[1] Ergänzungsband des Reichsgesetzblattes vom Jahre 1849, Nr. 170.

a) Personen, welche eines aus Gewinnsucht oder gegen die öffentliche Sittlichkeit verübten Vergehens;

b) einer aus Gewinnsucht begangenen oder einer in den §§. 501, 504, 511, 512, 515 und 516 des Strafgesetzbuches enthaltenen Uebertretung gegen die öffentliche Sittlichkeit schuldig erkannt worden sind;

c) Personen, über deren Vermögen der Concurs oder das Ausgleichsverfahren eröffnet wurde, so lange die Crida oder Ausgleichsverhandlung dauert, und nach deren Beendigung, wenn der Verschuldete des im §. 486 des Strafgesetzbuches bezeichneten Vergehens schuldig erklärt worden ist;

d) Personen, welche wegen eines aus Gewinnsucht verübten Disciplinarvergehens ihres öffentlichen Amtes oder Dienstes entsetzt worden sind.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bedingungen beziehen sich auch auf die etwa ohne Wahl in den Ausschuß eintretenden Gemeindemitglieder.

Artikel XI.

Das Landesgesetz regelt die Bildung der Gemeindevertretung durch eine Wahlordnung mit gebührender Rücksichtnahme auf die Sicherung der Interessen der höher Besteuerten.

Artikel XII.

Der Gemeindeausschuß ist in den Angelegenheiten der Gemeinde das beschließende und überwachende, und der Gemeindevorstand das verwaltende und vollziehende Organ.

Artikel XIII.

Der Gemeindevorstand ist für seine Amtshandlungen der Gemeinde und bezüglich des übertragenen Wirkungskreises auch der Regierung verantwortlich.

Artikel XIV.

In allen Gemeindeangelegenheiten entscheidet die absolute Majorität der in beschlußfähiger Anzahl anwesenden Vertreter.

Die Ausschußsitzungen sind öffentlich, doch kann ausnahmsweise die Ausschließung der Oeffentlichkeit über Antrag des Gemeindevorstehers oder einer gewissen Anzahl von Ausschußmännern beschlossen werden, nie aber für jene Sitzungen, in welchen die Gemeinderechnungen oder das Gemeindepräliminare verhandelt werden.

Letztere sind zur Einsicht öffentlich aufzulegen.

Artikel XV.

Zur Bestreitung der durch die Einkünfte aus dem Gemeindeeigenthume nicht bedeckten Ausgaben zu Gemeindezwecken kann die Gemeinde

die Abnahme von Zuschlägen zu den directen Steuern oder zur Verzehrungssteuer, oder die Einhebung anderer Auflagen und Abgaben beschließen.

Das Landesgesetz wird bestimmen, in wieferne die Gemeinde hiebei mit Rücksicht auf ein bestimmtes Ausmaß dieser Zuschläge an die Genehmigung der Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung, oder des Landtages, oder an die Erwirkung eines besonderen Landesgesetzes gebunden ist.

Durch den Zuschlag zur Verzehrungssteuer darf bloß der Verbrauch im Gemeindegebiete und nicht die Produktion und der Handelsverkehr getroffen werden.

Zur Einführung neuer Auflagen und Abgaben, welche in die Kategorie der obigen Steuerzuschläge nicht gehören, sowie zur Erhöhung schon bestehender Auflagen und Abgaben dieser Art ist ein Landesgesetz erforderlich.

Die Art, in welcher, und das Maß, nach welchem die einzelnen Gemeindemitglieder zu den Auslagen der Gemeinde concurriren sollen, bestimmt die Gemeinde innerhalb der durch ein Landesgesetz festzusetzenden Gränzen.

Artikel XVI.

Die Staatsverwaltung übt das Aufsichtsrecht über die Gemeinden dahin, daß dieselben ihren Wirkungskreis nicht überschreiten und nicht gegen die bestehenden Gesetze vorgehen.

Sie hat auch, in soferne es sich nicht um solche Beschlüsse des Gemeindeausschusses handelt, gegen welche die Berufung nach Artikel XVIII c) an die höhere Gemeindevertretung zu richten ist, über Beschwerden gegen Verfügungen des Gemeindevorstandes zu entscheiden, durch welche bestehende Gesetze verletzt oder fehlerhaft angewendet werden.

Die Gemeindevertretung kann durch die politische Landesstelle aufgelöst werden. Der Recurs an das Staatsministerium, jedoch ohne aufschiebende Wirkung, bleibt der Gemeinde vorbehalten. Längstens binnen sechs Wochen nach der Auflösung muß eine neue Wahl ausgeschrieben werden.

Artikel XVII.

Zwischen die Gemeinde und den Landtag kann durch das Landesgesetz eine Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung eingefügt werden. Dieselbe tritt in periodisch wiederkehrenden Zeiträumen oder über Berufung ihres Vorstandes zusammen.

Ihre ständigen Angelegenheiten werden durch einen Ausschuß und Vorsteher besorgt.

Artikel XVIII.

In den Wirkungskreis der Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung, in soferne solche constituirt wird, gehören alle inneren, die gemeinsamen

Interessen des Bezirkes (Gaues, Kreises) und seiner Angehörigen betreffenden Angelegenheiten.

Außerdem können der Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung durch das Landesgesetz rücksichtlich der Gemeinden zugewiesen werden:

a) Die Ueberwachung, daß das Stammvermögen und Stammgut der Gemeinden und ihrer Anstalten ungeschmälert erhalten werde;
b) die Genehmigung wichtiger, insbesondere den Gemeindehaushalt betreffender Akte;
c) die Entscheidung über Berufungen gegen Beschlüsse der Gemeindeausschüsse in allen der Gemeinde nicht vom Staate übertragenen Angelegenheiten.

Wo keine Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung errichtet wird, oder in soweit diese Geschäfte der Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung nicht zugewiesen werden, hat der Landtag dieselben durch seinen Ausschuß zu besorgen.

In den vom Staate den Gemeinden übertragenen Angelegenheiten geht die Berufung an die Staatsbehörde.

Artikel XIX.

Die Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung hat aus Vertretern folgender Interessengruppen zu bestehen:

a) des großen Grundbesitzes,
b) der Höchstbesteuerten der Industrie und des Handels,
c) der übrigen Angehörigen der Städte und Märkte und
d) der Landgemeinden.

Jede Interessengruppe wählt periodisch die nach den Bestimmungen des Landesgesetzes auf sie entfallende Zahl von Vertretern.

Für den Fall, als die eine oder andere dieser Interessengruppen nicht vorhanden wäre, steht es dem Landtage zu, die Wahl der Vertreter im Wege der Landesgesetzgebung in einer die Interessen aller vorhandenen Gruppen gleichmäßig sichernden Weise zu regeln.

Artikel XX.

Die Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung wählt aus ihrer Mitte periodisch den Ausschuß und Vorsteher. Die Wahl des Vorstehers bedarf der kaiserlichen Bestätigung.

Artikel XXI.

Zur Bestreitung der durch die Einkünfte aus dem Stammvermögen nicht bedeckten Ausgaben kann die Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung Zuschläge zu den direkten Steuern bis zu einem bestimmten Maße umlegen und einheben.

Zuschläge über dieses Maß oder andere Umlagen bedürfen eines Landesgesetzes.

Artikel XXII.

Landeshauptstädte und über ihr Einschreiten auch andere bedeutendere Städte, sowie bedeutende Curorte, erhalten durch Landesgesetze eigene Statute, soferne sie solche noch nicht besitzen. Abänderungen und Ergänzungen dermal bestehender Städtestatute bleiben der Landesgesetzgebung vorbehalten.

Die Wahl der Gemeindevorsteher in Städten und Curorten, die ein eigenes Statut besitzen, bedarf der kaiserlichen Bestätigung.

Artikel XXIII.

Die mit einem eigenen Statute versehenen Städte und Curorte besorgen ihre Angelegenheiten durch ihre Vertretung; sie stehen unmittelbar unter dem Landesausschusse, beziehungsweise Landtage, und bezüglich des ihnen vom Staate übertragenen Wirkungskreises unter der Landesstelle.

Artikel XXIV.

Der Landtag wacht mittelst seines Ausschusses, daß das Stammvermögen der Bezirke, Gaue oder Kreise, sowie der Städte und Curorte, welche mit eigenen Statuten versehen sind, und das Vermögen ihrer Anstalten ungeschmälert erhalten werde.

An seine Genehmigung sind wichtigere, insbesondere den Haushalt betreffende Akte gebunden.

Die Landesvertretung entscheidet über Berufungen gegen Beschlüsse der Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung in den nach Artikel XVIII. zum Wirkungskreise der letzteren gehörigen Angelegenheiten, sowie über Berufungen gegen Beschlüsse der mit eigenen Statuten versehenen Städte und Curorte.

Artikel XXV.

Die sub Artikel IX, X, XIII, XIV und XVI aufgestellten Grundsätze finden auch auf die Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretungen Anwendung.

Artikel XXVI.

Auf Grundlage der voranstehenden grundsätzlichen Bestimmungen sind für die im Eingange dieses Gesetzes genannten Königreiche und Länder Gemeindeordnungen durch Landesgesetze zu erlassen.

Mein Staatsminister ist mit der Durchführung dieses Gesetzes beauftragt.

Ungarns Selbstverwaltung.

Die Selbstverwaltung von Ungarn umfaßt ein sehr weites Gebiet.

Nicht nur die örtliche, die ganze staatliche Verwaltung von Ungarn wird, was Inneres und Justiz betrifft, die Centralstellen natürlich aus-

genommen, durchgehends von Selbstverwaltungskörpern vollzogen. Die neuere Staatenbildung, seit dem Anfange des 16. Jahrhunderts, kennt keine vom König und Regierung ernannte Beamte. Es gab wohl Bergwerks-, Salz- und Zollbeamte, allein die gehörten zum peculium der Krone, und die Beamten dieser Gebiete wurden als Bedienstete der Krone betrachtet. Die Gesetze aber werden durch die gewählten „Officiale" des in Selbstverwaltungskörper gegliederten Volkes vollzogen.

Die Grundidee der ungarischen Verfassung ist, daß das Volk nicht allein in der Gesetzgebung, sondern auch in der Verwaltung thätig sein müsse. Seit der Gründung des ungarischen Staates bis auf unsere Tage, also durch 800 Jahre, hielt sich dieses Princip aufrecht, und die Institutionen, die es schuf, gingen nicht unter.

Es ist heutzutage, in dem Uebergangsstadium, in welchem sich die Verwaltung des Landes befindet, nicht ohne Schwierigkeit, ein klares Bild von dieser Selbstverwaltung zu geben.

Es gibt nämlich einen großen Unterschied zwischen der Selbstverwaltung vor dem Jahre 1848, welche wir die alte nennen wollen, und der heutigen, wie sie dasteht und, noch immer in einem Organisationsprocesse begriffen, am Vorabende einer Neugestaltung steht. Nicht allein die Elemente der Selbstverwaltung, die Berechtigung sie auszuüben, auch einige Fundamentalgrundsätze, das Gebiet des Wirkungskreises der Selbstverwaltungskörper betrifft dieser Unterschied, und deßhalb muß man, um die neue ungarische Selbstverwaltung beurtheilen zu können, auch die alte ins Auge fassen.

Die alte Selbstverwaltung hat durchgehends aristokratische Grundlagen; seit dem Anfange des 16. Jahrhunderts wird die Aristokratie vollkommen Herrin sowohl der Gesetzgebung als der Verwaltung, und diese Grundlagen behält sie bis auf das Jahr 1848. Dieser aristokratische Charakter bedeutet aber keineswegs das eigentliche Feudalwesen. Der ungarische Staat ließ das feudale Princip niemals zur rechten Geltung gelangen. Die Elemente des Feudalismus, die im 15. Jahrhundert auftreten, haben nicht die Kraft, die alte von Stephan I. auf Selbstverwaltungskörper gegründete Verfassung zu bewältigen. Das Princip, welches den Sieg jenes Elements unmöglich machte, war die Erhaltung der Gerichtsbarkeit der specifisch ungarischen Verwaltungsgemeinde, des Comitats. Die großen Grundbesitzer sträuben sich umsonst gegen die Jurisdiktion dieser Comitate; ihre Bestrebungen, sich mit ihren Gütern aus dem Verbande dieser Körper loszureißen, gelingen nicht, und die Einheit des Staats erhält sich, trotz der langwierigen Türkenkriege, eben durch seine auf Selbstverwaltung gegründete Verfassung.

Ungarn ist nämlich durch Stephan I., den Gründer der Monarchie, im Anfange des 11. Jahrhunderts besonders aus militärischen, aber auch andern staatlichen Zwecken in zweiundfünfzig Verwaltungsgebiete, die Comitate, eingetheilt. Es gibt wohl, wenn man einzelne Comitate betrachtet, sehr große Verschiedenheit in Flächenraum und Einwohnerzahl, es gibt welche mit 20—30 Quadratmeilen und 40—50,000 Einwohnern, manche zu 200 Quadratmeilen mit 4—500,000 Einwohnern; im Großen und Ganzen aber sind sie doch gleichartig mit 50—70 Quadratmeilen und 100,000—200,000 Einwohnern. Allein das rechtliche Wesen derselben ist stets gleich.

Diese Eintheilung besteht im Großen und Ganzen noch heute, und in diesen Gebieten bildete sich nun die wichtigste, die specielle Form der ungarischen Selbstverwaltung, das Comitat.

Nach ihrer Einwohnerzahl und Flächenraum könnte man sie für Landschaften halten, allein dieß sind sie nicht. Sie beruhen nicht auf Sonderinteressen oder Eigenthümlichkeiten, auf Verschiedenheit von Land und Volk; sie sind vielmehr gleichmäßige, mit Rücksicht auf die Einheit des Staats gebildete Gebiete, die durch Gesetze geschaffen, den Gesetzen gleichmäßig untergeordnet sind, gleiche innere Constitution haben, und deren Aufgabe zunächst die Rechtspflege für das gesammte Rechtsgebiet ist.

Ursprünglich nun nehmen alle Insassen an dieser Rechtspflege Theil. Seit dem 16. Jahrhundert aber entwickelt sich auch in Ungarn die bäuerliche Unfreiheit; der Bauer wird aus dem Gerichte ausgeschieden, und das Comitat heißt seit dieser Zeit die „Universitas nobilium.“ Der wenige Joch besitzende Bauer-Edelmann hatte die gleichen Rechte mit dem großen Grundbesitzer auf weiten Herrschaften. Diese Universitates bildeten juristische Personen, waren „legalia potestatis executivae organa“ und zugleich „custodes legum.“

Seine Beschlüsse faßte das Comitat in seinen ordentlichen Quartal-Versammlungen, in den sogenannten General-Congregationen. Diese Versammlung bestand nicht aus Vertretern; das hätte man mit der adeligen Prärogative nicht vereinbar gehalten, sondern aus den persönlich Erscheinenden.

Die achtundvierziger Gesetze führten nun statt dieser Urversammlung, durch interimistische Verfügungen, Versammlungen der auf volksthümlicher Basis gewählten Vertreter der Gemeinden ein. Diese Vertretung heißt Comitats-Ausschuß, und hält seine ordentlichen Versammlungen auch vierteljährlich.

Diesem Ausschuß steht das Organisations- und Verordnungsrecht auf dem Gebiete des Comitats zu.

Alle drei Jahre kommt eine besondere Versammlung zusammen, um diese Organisation vorzunehmen. Formell theilt das Comitat die Organisirungsgewalt mit der centralen Regierung, da sie nur jene wählen kann, die ihr der Obergespann, der von der Centralregierung ernannte Leiter des Comitats, vorschlägt; allein da er alle vorschlagen muß, die von einer nur wenig bedeutenden Partei empfohlen sind, so erscheint dieß Candidationsrecht des Obergespanns materiell nicht beeinträchtigend für das Wahlrecht des Comitats.

Der Obergespann, obwohl von der Regierung ernannt, wird nicht als Staats-, sondern als Selbstverwaltungsbeamter betrachtet; er ist der erste Diener des Comitats, zugleich hat er aber als Vertreter des Königs eine vermittelnde Rolle zwischen Centralregierung und Selbstverwaltung. Ihm steht außer dem erwähnten Candidationsrecht noch die Leitung der Versammlungen und Bewachung der Comitatsverwaltung zu; in letzterer Hinsicht wohl mehr nominell als in Wirklichkeit, und seine dießbezüglichen Rechte übt sein gewählter Vertreter, der Vicegespann, der eigentliche Leiter des Comitats aus. Ihm ist ein zweiter, in größeren Comitaten sogar ein dritter Vicegespann, mit denen er seine Geschäfte theilt, beigegeben, sie stehen aber nicht unter ihm, sondern sind in ihrem Wirkungskreis selbständig.

Außerdem wählt nun die Generalversammlung die Stuhlrichter und Geschwornen. Das Comitat ist nämlich in kleinere Gebiete getheilt, und in einem jeden Gebiete ist ein Stuhlrichter und Geschworner, um die Gesetze und Beschlüsse des Comitats auszuführen. Es sind dieß Justizbeamte für kleinere Processe in erster Instanz, und zugleich Administrativbeamte. Sie hängen von der Generalversammlung ab, denn der Vicegespann, obgleich er ihnen Anordnungen geben kann, darf nicht über den Beschluß der Generalversammlung hinaus gehen; von einer eigentlichen Beamtenhierarchie kann man also nicht sprechen.

Ein Sekretär mit mehreren Untersekretären, ein Anwalt, der bei dem Comitatsgericht als öffentlicher Ankläger auftritt, in der Administration, in den Versammlungen, als Verkörperung des Gesetzes, Sorge zu tragen hat, daß die Gesetze strenge befolgt werden, und ex officio die Rechte und Autonomie des Comitats wahrt, sind nun mit den Obigen die Hauptorgane der Thätigkeiten des Comitats.

Sehr wichtig waren vor dem achtundvierziger Comitatsleben die Tabularbeisitzer; es waren dieß rechtskundige, vom Comitat erwählte Vertrauensmänner, die von Fall zu Fall in der Administration verwendet wurden, und besonders in den Commissionen für einzelne bestimmte Zwecke zu arbeiten hatten.

Auch bildete das Comitat früher einen eigenen Organismus fürs

Steuerweſen. Da jedoch bei der Herſtellung der Verfaſſung im Jahr 1867 die Finanzverwaltung wie ſie unter dem bureaukratiſchen Syſtem beſtand, beibehalten werden mußte, fehlt dem Comitate nicht nur in ſtaatlicher, ſondern auf ihrem ſpeciellen inneren Gebiet, dieſer wichtige Theil der wirklichen Verwaltung.

Neben den mit Verfügungsgewalt ausgeſtatteten Beamten hat nun das Comitat in ſeiner Adminiſtration die ſogenannten Bedungen, Aerzte, Ingenieurs u. ſ. w.

Die Generalverſammlung ſetzt auch das collegialiſche Comitatsgericht ein, dem der eine Vicegeſpann präſidirt.

Es war ein wichtiges Princip der alten Selbſtverwaltung, daß die Comitatsämter Ehrenämter waren; unter Maria Thereſia wurden zwar Gehalte eingeführt, die aber mehr den Charakter einer Vergütung als den einer ordentlichen Bezahlung haben.

Die Wahl konnte, wie die Geſetze von 1492 und 1507 beſtimmen, „sine justa causa“ nicht zurückgewieſen werden, sub poena 25 marcarum, irremissibiliter exigendarum. Fühlte ſich Jemand durch das Verfahren eines Comitatsbeamten verletzt, ſo konnte er ihn vor Gericht anklagen, und ſelbſt das Comitat konnte ſeinen gewählten Beamten nur ſuſpendiren und erſt nach richterlichem Urtheil abſetzen; auch gegen einen in adminiſtrativem Wege gefaßten Beſchluß des Comitats kann der ſich verletzt Fühlende vor dem Gericht klagen.

Die Competenz der Comitate beſtand und beſteht theilweiſe noch heutzutage in Folgendem.

Die Geſetze und Verordnungen der Regierung können nur durch die Comitatsbeamten in Folge Comitatsbeſchluſſes vollzogen werden. Die Comitatsbeamten ſtehen in gar keiner Verbindung mit der Centralregierung, nur das Comitat, das ſie gewählt, kann mit ihnen verfügen. Kommt daher eine Verordnung von der Regierung, die dringend erledigt werden ſoll, ſo muß eine außerordentliche Generalverſammlung einberufen werden.

In einzelnen formalen Adminiſtrationsfällen konnte der Vicegeſpann auf eigene Verantwortlichkeit verfahren, oder legte die Frage der kleinen Verſammlung vor. Dieſe „kleine Verſammlung“ berieth wöchentlich die Modalitäten der Ausführung der einzelnen Comitatsbeſchlüſſe, und gab ihre Meinung in obigen Fällen ab. Sie bildete ſich aus dem Vicegeſpann, Sekretär, Fiskal, einen Stuhlrichter und ſeinen Geſchworenen, den erwähnten Tabularbeiſitzern, und den Mitgliedern der Generalverſammlung, die eben erſcheinen wollten.

Die ganze innere Verwaltung des Staats, die Eintreibung nicht nur der Comitats-, ſondern auch der ſtaatlichen Steuern, die Verwaltung

der Civil- und Criminalrechtspflege lag dem Comitate ob, so daß ihm heutzutage nur die Competenz hinsichtlich der Steuern zur vollen Selbstverwaltung fehlt.

Gegenüber der Centralregierung hat das Comitat das Repräsentationsrecht, welches darin besteht, daß das Comitat, falls es eine Verordnung für ungesetzlich hält, sich an die Regierung wendet, um sie zur Rücknahme ihrer Verordnung zu bewegen. Beharrt nun die Regierung bei ihrem Vorhaben, so hilft sich das Comitat durch sein gesetzlich zwar nicht begründetes, allein in herkömmlicher Weise gebildetes Recht des passiven Widerstands, indem es die Verordnung nicht ausführt. Im Falle einer solchen äußersten Differenz hat die Regierung das Mittel, welches ihr das Gesetz vom Jahre 1805 zugesteht, ihre Verordnung durch königliche Commissäre auszuführen.

Das Comitat hat Petitionsrecht, mit den andern Comitaten Correspondenzrecht, um dieselben zur Annahme oder Befürwortung ihrer Beschlüsse zu bewegen. Höchst wichtig war dieß Correspondenzrecht im alten Comitatsleben, als das Unterhaus nicht auf dem Repräsentativsystem beruhte, sondern sich aus den Deputirten der Comitate und Städte, die mit Instruktionen versehen waren, bildete.

Das Comitat hat ein ausgebreitetes Statutarrecht, welches sich nicht nur auf die eigenen Angelegenheiten, sondern auch auf die Ausführung der Gesetze bezieht. Letzteres ist natürlich durch Einsetzung einer verantwortlichen Regierung sehr geschwächt, so daß sie in Ermanglung eine Vollzugs-, sogar Verwaltungsverordnung erlassen kann. Die Statute bedürfen aber königlicher Sanktion, und wie Verböz in seinem Tripartitum von 1514 sagt „contra tamen generalia statuta et decreta Regni . . . . nil quidquam statuere possunt, statuendique habent facultatem.“

Die Regierung übt ihr Oberaufsichtsrecht durch ihren Obergespann aus, was sich aber in Wirklichkeit nur auf allgemeine Verhältnisse bezieht, denn was die einzelnen Fälle betrifft, so kommt dieß Recht dadurch zur Geltung, daß ihr die Protokolle unterbreitet werden, und daß die Rechnungen der Comitate durch die Regierung revidirt werden.

In Folge ihres Oberaufsichtsrechts hat sie Bewilligungs- und Verbotsrecht, das im Falle eines ungesetzlichen Beschlusses begründet ist.

Die heutige unfertige Lage und die Reorganisation der Comitate beschäftigt die öffentliche Meinung in hohem Grade. Man fühlt allgemein, daß von der glücklichen Lösung dieser Frage die organische Entwicklung des ungarischen Staatslebens abhängt. Eine bedeutende Literatur hat sich auf diesem Gebiete gebildet, mit besonderer Rücksicht auf die Vereinigung der Ministerverantwortlichkeit mit der Autonomie.

Die zu lösende Aufgabe ist schon in dieser Hinsicht nicht wenig schwierig; das fremde Staatswesen, das in den fünfziger Jahren die Weiterbildung der Selbstverwaltung unmöglich machte, vernichtete noch dazu viele gesunde Elemente, allein der Geist der Selbstverwaltung und ihre Traditionen sind nicht nur in Gedächtniß und Büchern da, sondern auch in den noch lebenden Mitgliedern der alten Selbstverwaltung, so daß eine glückliche Weiterbildung trotz aller Schwierigkeiten zu hoffen ist, eine Meinung, die schon dadurch begründet scheint, daß die Comitats-Autonomie der neuen Regierung, obwohl sie sich in vielen Angelegenheiten nicht auf Gesetze, sondern nur Verwaltungsverordnungen stützen konnte, keine größeren Schwierigkeiten verursachte.

Mit anderen socialen Elementen und geschichtlichem Hintergrund erscheinen nun die Freistädte als zweite Form der ungarischen Selbstverwaltung; ihre Verschiedenheit von den Comitaten beruht nicht in ihrem Wirkungskreis, sondern in ihrer Organisation. Das Princip der ungarischen Selbstverwaltung, nicht nur die örtlichen sondern auch die staatlichen Verwaltungsaufgaben zu erfüllen, gilt auch bei ihnen.

Die Freistädte sind auf ihrem Gebiete eben das, was die Comitate auf dem ihrigen.

Das Jahr 1848 traf die Freistädte in einem Zustande, der den sie schaffenden freiheitlichen Principien nicht entsprach; in den meisten Fällen nahmen ständige Corporationen den Platz freier Bürger ein, und an die Stelle gewählter Magistrate traten sich ergänzende Beamtenkörper, eben wie in Deutschland, von wo die Institution herstammt. Dazu waren die Freistädte in große Abhängigkeit zur Centralregierung gekommen. Der 23. Gesetzartikel stellte freiheitliche Grundlagen her und räumte ihnen die Autonomie der Comitate ein. Wir wollen deßhalb hier nur das Wahlrecht und die Organisation der Freistädte vorlegen.

Das Wahlrecht hängt theils von einem Census, theils von persönlicher Qualifikation ab. Diejenigen, welche zur Zeit der Statuirung dieses Gesetzes wahlberechtigt waren, verloren ihre Rechte nicht, wenn sie die sonstigen Erfordernisse des Gesetzes auch nicht besaßen.

Wähler sind die Inhaber von Immobilien in den kleinen Städten im Werthe von 300 fl., in den mittleren von 700 fl., in den großen von 1000 fl., wenn dieser Besitz wenigstens über ein Jahr alt ist. Eine zweite Kategorie bilden Handel- und Gewerbtreibende, letztere wenn sie wenigstens mit einem Gehülfen arbeiten. Die dritte bilden die, welche ein Minimum von Einkommen haben oder Miethe zahlen. Die vierte Kategorie umfaßte die mit akademischen Zeugnissen Versehenen, die Geistlichen und Lehrer.

Die Wahl geht direkt vor sich, ohne jede Beschränkung der Wählbarkeit. Der Wahlkörper setzt die Stadtvertretung ein. Zur Wahl der städtischen Beamten und des Gerichts wählen die Körper vorher eine Commission, welche das Präsentationsrecht hat; nach erfolgter Präsentation werden nun aus den Candidirten die Beamten und Richter gewählt. Bei der Wahl hat die Regierung nicht den mindesten Einfluß, sie hat kein Bestätigungs- und kein Annullirungsrecht, überhaupt gar keinen Vertreter in den Städten.

Die Vertretung übt die Rechte der Comitatsversammlung aus, hält monatlich, oder so oft es nöthig ist, ihre Versammlung, und wird vom Bürgermeister geleitet.

Zur Ausführung ihrer Beschlüsse ist der Magistrat da, und die einzelnen Beamten: der Bürgermeister, der Stadthauptmann u. s. w.; sie hat einen Anwalt mit der Funktion eines Comitatsanwalts.

Einen Uebergang von den Freistädten zu den Gemeinden bilden nun die Städte mit fast gleicher Organisation wie die Freistädte, nur nicht mit gleicher Autonomie; sie sind nämlich dem Comitate einverleibt, und verkehren mit der Regierung durch letzteres.

In der That sind auf diese Weise die Comitate die Verwaltungsgemeinden, und die Freistädte und Städte die Stadtgemeinden. Die Landgemeinde hat jedoch ihre eigene Geschichte.

Ein freies Gemeindeleben auf dem Lande konnte wegen der erst im Jahre 1848 aufgehobenen Grundherrlichkeit nicht aufblühen. Dazu kommt, daß die allgemeine Richtung nicht die Gemeinden, sondern die Comitate als Terrain der Selbstverwaltung erfaßt.

Die Gemeinden bekamen im Jahre 1848 auch keine größere Selbständigkeit; die Gesetzgebung hatte keine Zeit, sich mit ihnen zu befassen, und statuirte nur, daß die Rechte der Grundherrn hinsichtlich der Gemeinden auf die Comitate übergehen.

So stehen nun die Gemeinden da, wie sie durch den Gesetzartikel 9 vom Jahre 1836 geordnet sind, mit der Ausnahme freilich, daß an Stelle des Grundherrn das Comitat trat.

Die Gemeinden haben kein eigentliches selbständiges, inneres Leben, sie gehen in dem Comitate auf, beziehungsweise in dem Stuhlrichteramt, in dessen Bezirke sie liegen.

Eine Vertretung gibt es in den Gemeinden nicht; sie haben Urversammlungen. Das Recht der Theilnahme an dieser Versammlung ist verschieden, weil das Gesetz von 1836 bestimmt, daß in den Gemeinden, wo vor dem Gesetz alle Gemeindeinwohner solche Rechte hatten, sie dasselbe in der Zukunft nicht verlieren, während wo nur Besitzer von Immobilien berechtigt waren, diese Beschränkung für die Zukunft beibehalten bleibe.

Den Ortsvorstand wählt die Gemeinde aus den drei Candidaten, die ihr der Stuhlrichter nach angehörtem Wunsch der Gemeinde vorschlägt, seinen Beistand, den sogenannten Kleinrichter und die Geschworenen, jedoch ohne Präsentation; auch die wichtige Persönlichkeit des Notars wird frei gewählt, kann aber durch den Stuhlrichter beanstandet werden; schließlich urtheilt das Comitat.

Uebrigens kommen auch Gemeinden vor, die ganz frei ihre Beamten einsetzen; dieß Recht gewährt das Gesetz von 1836 jenen Gemeinden, die vor dem Gesetz ohne Einfluß des Grundherrn ihre Funktionäre wählten.

Die Steuern sind heutzutage Zuschläge; nach dem 1836er Gesetz konnten sie, wenn das Gemeindevermögen zur Bestreitung der Auslagen ungenügend war, nach Ermessen der Gemeinde, jedoch unter Bestätigung des Stuhlrichters, respektiv des Comitats aufgebracht werden.

Den Haushalt der Gemeinden controlirt der Stuhlrichter mit dem Comitatsbuchhalter.

Der Ortsrichter hat eine Civil- und Polizeigerichtsbarkeit bis 12 fl.

Die Ortspolizei übt er mehr im Namen des Stuhlrichters als selbständig aus. Der Stuhlrichter hat concurrirende Gewalt; überhaupt erscheinen die Gemeinden nicht als selbständige Faktoren, sondern als untergeordnete Organe der Administration.

Es ist nach dieser Darstellung klar, daß die Grundlage des deutschen Gemeindewesens, die Ortsgemeinde, mit all ihren Vorzügen und Mängeln nur in den Städten organisirt ist, während die Landgemeinden noch eine sehr unklare Stellung haben. Dagegen ist die Verwaltungsgemeinde des Comitats in vieler Beziehung ein Muster der Selbstverwaltung und ihre Mängel bestehen nicht in dem, daß sie zu wenig, sondern daß sie zu viel Rechte hat. Die Zukunft dieser Selbstverwaltung wird aber beherrscht durch die Entwicklung der Verantwortlichkeit der Regierung, die ihrerseits in Ungarn noch im Princip klarer ist als in der Ausführung.

Preußens Selbstverwaltung.

Einen höchst merkwürdigen, keineswegs erfreulichen Gegensatz zu der österreichischen Gemeinde- und Bezirksverwaltung bildet nun das für Preußen bestehende Recht der Selbstverwaltung. Bei der materiellen und geistigen Stellung dieses Staats zum übrigen Deutschland ist es von hoher Wichtigkeit, sich darüber Rechenschaft abzulegen. Wir versuchen es hier in Kürze, um so mehr, als etwa mit Ausnahme der neuesten Arbeiten von Lette („die Reform der Kreisordnung und ländlichen Polizeiverfassung“ und „die Landgemeindeordnung in den sechs östlichen

Provinzen." 1867) unſeres Wiſſens neben der ſehr knappen und unſyſtematiſchen Behandlung bei Rönne gar keine eingehende Bearbeitung beſteht, und der tiefe Unterſchied zwiſchen dieſer preußiſchen Rechtsordnung und den großen Forderungen und Traditionen des deutſchen Geiſtes ſich daher bis jetzt mehr im Gefühle des Volkes als in der Wiſſenſchaft ausſpricht.

Die ganze preußiſche Staatsbildung hat von Anfang an einen und denſelben Charakter. Der Staat iſt aus Eroberung entſtanden, aber er hat wenigſtens urſprünglich nur ein ſehr dünn bevölkertes Territorium beſeſſen. Aus dem erſten Elemente ergibt ſich das ſtreng centraliſtiſche, militäriſch-bureaukratiſche Element für das Ganze deſſelben, aus dem zweiten die Herrſchaft des erobernden Grundherrn, des Adels, für die örtliche Verwaltung. Dieſen Charakter hat Preußen bis auf die neueſte Zeit nicht zu bewältigen gewußt, und ſein gegenwärtiges Selbſtverwaltungsrecht iſt eigentlich die ſyſtematiſch ausgearbeitete Formulirung jenes allgemeinen Charakters für ſein ganzes inneres Leben. Und zwar in der Weiſe, daß die Selbſtverwaltung zwar der Form nach beſteht, in der Wirklichkeit ihres Rechts aber vernichtet iſt; denn die wahre Selbſtverwaltung iſt unvereinbar mit jenen Elementen des preußiſchen Staats. Und dieſer das ganze preußiſche Syſtem durchziehende oder vielmehr beherrſchende Mangel kann durch keine Verfaſſung gut gemacht werden. Es iſt der größte Irrthum der preußiſchen Staatsmänner und Volksvertreter, zu glauben, daß die Freiheit durch die Rechte des Abgeordnetenhauſes oder durch die des Individuums und ſeiner perſönlichen Rechtsſphäre geſichert und erweitert werden könne. Preußen liefert denſelben Beweis für Deutſchland, den Napoleon für Frankreich geliefert hat, daß die wahre freiheitliche Entwicklung ohne Selbſtverwaltung eine leere Form bleibt. Preußens wahrer Fortſchritt wird erſt dann gefunden werden können, wenn die Ideen und Principien des Art. 105 ſeiner Verfaſſung von 1850 im Gemeindeweſen verwirklicht ſein werden.

Wir glauben nun, daß im Weſentlichen das preußiſche Gemeindeweſen ohnehin bekannt iſt. Rönne hat daſſelbe ſchlagend in ſeiner Form ſtigmatiſirt, indem er ſagt, daß die Gemeindevertretung repräſentativ, die Kreis- und Provinzialverfaſſung ſtändiſch ſei. Iſt nun das ſchon an ſich eine ernſte Thatſache, ſo erſcheint dieſelbe noch bedenklicher, wenn man hinzufügen muß, daß auch dieſe repräſentativen Gemeinden eigentlich gar keine Selbſtverwaltung haben, indem ſie erſtens auf ihre durchaus örtlichen Angelegenheiten beſchränkt ſind, und zweitens auch für dieſe in der That nur das Recht der franzöſiſchen Conſeils beſitzen, da ſie auf jedem Punkte der Beſtätigung bedürfen. Aber das, worin Preußens Gemeindeweſen jetzt noch hinter dem des

ganzen übrigen civiliſirten Europas um ein Menſchenalter zurückſteht, iſt der Grundſatz, daß Preußen der einzige Staat in Europa iſt, der die Patrimonialjurisdiktion noch anerkennt.

Die preußiſche Selbſtverwaltung hat ſich nun, ganz dem preußiſchen Weſen entſprechend, als ein ſtreng formaliſtiſches Syſtem ausgebildet. Es beſteht aus den Ortsgemeinden, den Kreiſen und den Provinzialſtänden, welche letztere formal die Idee der Landſchaft vertreten. Allein die erſten beiden Formen ſind nun in Recht und Organismus ſo weſentlich verſchieden, daß jede derſelben ihre eigene Darſtellung fordert. Es iſt faſt unbegreiflich, wie dennoch beide Formen neben einander beſtehen und gewiſſermaßen ein Ganzes bilden können — begreiflich nur dadurch, daß ſie beide eben ſo gut als gar keine ſelbſtändigen Rechte haben.

Die preußiſche Ortsgemeinde zunächſt zerfällt in zwei große Grundformen; die bürgerliche (Stadt-)Gemeinde und die feudale Landgemeinde. Nach dem Preußiſchen Landrecht (II, 7. 18) gehörten zu den Gemeindemitgliedern nur die Beſitzer von Grundſtücken in der Gemeindemark. Die früheren ökonomiſchen Verhältniſſe bildeten dafür den Mittelpunkt und Schwerpunkt des ländlichen Gemeindeweſens — „gegenwärtig tritt ſie als ſelbſtändige Corporation mit öffentlichen Rechten und Pflichten dem Staate gegenüber.“ (Lette, Landgemeindeordnung S. 23.) Für die Rheinlande beſteht daneben noch die franzöſiſche Gemeindeverfaſſung. Die Geſchichte dieſes Gemeindeweſens iſt bekannt. Ihre Grundzüge ſind folgende. Aus der großen Idee Steins, „daß die Zerſplitterung des Volkes in Stände das Verderben Preußens ſei,“ ging die Städteordnung von 1808 hervor, die zuerſt in Deutſchland auf der Gewerbefreiheit beruhte, welche mit ihr faſt gleichzeitig ins Leben trat. Nach den franzöſiſchen Kriegen beginnen dann die Grundentlaſtungen und Gemeinheitstheilungen, welche ſcheinbar dazu beſtimmt waren, auch den Landgemeinden die Freiheit zu bringen. Allein wir haben in Bd. VII dargeſtellt, wie unfertig dieſe preußiſche Grundentlaſtung geblieben iſt. Anſtatt einen freien Bauernſtand zu ſchaffen, hat ſie nur Befreiungen ertheilt. Eine Landgemeindeordnung mit freier Wahl und freier Verwaltung war damit nicht möglich. Die Landgemeindeordnung ſelbſt für die freieſten Theile des bäuerlichen Preußens, Weſtphalens, legen davon einen klaren Beweis ab. Das Gefühl, daß dieſer Zuſtand im tiefen Widerſpruch mit der heutigen Geſittung ſtehe, erzeugte dann nach 1848 die Verfaſſung von 1850 mit ihrem Art. 105, und die Gemeindeordnung vom 11. März 1850, nach welcher jedes Grundſtück Theil einer Gemeinde ſein und die letztere ihre Selbſtverwaltung beſitzen ſollte. Allein dieſe große Errungenſchaft wird durch

„die Repriſtination der ländlichen Ortsobrigkeiten“ (Geſetz vom 14. April 1856) grundſätzlich beſeitigt, nachdem das Geſetz vom 24. Mai 1853 den Art. 105 und die ganze Gemeindeordnung von 1850 aufgehoben und die alten Rechte wieder hergeſtellt hatte! Preußen iſt daher bis jetzt nicht fähig geweſen, ſich eine allgemeine Gemeindeordnung zu ſchaffen; im Gegentheile beſtehen jetzt: die Stadtgemeindeordnung vom 30. Mai 1853 für die ſechs öſtlichen Provinzen; die Städteordnung für die Provinz Weſtphalen vom 19. Mai 1856; die Städteordnung vom 15. Mai 1856 für die Rheinprovinz; die Landgemeindeordnung für die ſechs öſtlichen Provinzen, Geſetz vom 14. April 1856; die Landgemeindeordnung für Weſtphalen vom 19. März 1856; eine repriſtinirte Stadtgemeindeordnung für mehrere Städte der Rheinprovinz vom 23. Juli 1845, und endlich die Gemeindeordnung für Hohenzollern vom 6. Juni 1840. Natürlich ſind nun dieſe Gemeindeordnungen theils unter einander verſchieden, theils aber ſind die Stadt- und Landgemeinden auf weſentlich anderer Grundlage eingerichtet. Gemeinſam jedoch iſt allen der grundſätzliche Mangel an Selbſtändigkeit. Die Städte wählen nun zwar Bürgermeiſter und Rath, allein nicht bloß der erſtere, ſondern auch der letztere bedarf der Beſtätigung; die Stadtverordneten beſchließen zwar über ſtädtiſche Angelegenheiten, aber nur über diejenigen, welche nicht dem (beſtätigten) Magiſtrat angehören. Sie geben zwar ihr Gutachten (donner avis), aber nur, wenn ihnen etwas „von der Aufſichtsbehörde“ vorgelegt wird. Haben ſie etwas beſchloſſen, ſo dürfen ſie ihre Beſchlüſſe „in keinem Falle ſelbſt zur Ausführung bringen,“ ſelbſt da nicht, wo dieſe Beſchlüſſe die „Genehmigung“ der Regierung empfangen haben. Es iſt nutzlos, dieſen noch unter dem franzöſiſchen ſtehenden Standpunkt weiter zu beleuchten. — In den Landgemeinden gilt zunächſt als Grundſatz, daß die Grundherrſchaften auf Genehmigung des Königs zu ſelbſtändigen Gemeinden erhoben werden könne (Rönne II, §. 309). Damit iſt der Unterſchied zwiſchen der bäuerlichen und feudalen Gemeinde (ſeit 1856) ſanktionirt, obwohl die Gemeindeordnung von 1850 die Vereinigung der Rittergüter oder Domänen-Vorwerke mit der ländlichen Ortsgemeinde als Regel gefordert hatte. Lette a. a. O. S. 9. In Oſtpreußen kommt bei den Landgemeinden ein eigentliches Corporationsvermögen gar nicht vor, obgleich ſie die verſchiedenſten Leiſtungen thun müſſen; daneben hat der Gutsherr noch ſeine eigenen geſonderten Communalpflichten (ebend. 20. 21). Gierkes Auffaſſung (Genoſſenſchaftsweſen §. 53), daß die principiellen Unterſchiede der Land- und Stadtgemeinde fortgefallen ſeien, iſt gerade für Preußen durchaus falſch. (S. 711 ff.). Für die Wahl bildet das Ortsrecht die Norm. Der

leiſten, und die Gemeinde zwingen es zu thun. Dafür bleibt dann der Gemeinde, wenn ſie ihrerſeits von der Ungeſetzmäßigkeit des Befehls überzeugt iſt, offen, gegen das Miniſterium im adminiſtrativen Wege *Klage* zu erheben, und dann treten alle Grundſätze ein, welche wir über das Klagrecht in Band I. dargelegt haben.

Wendet man nun dieſe allgemeinen Grundſätze auf die wirkliche Verwaltung und ihre einzelnen Gebiete an, ſo erſcheint der Satz, welcher der Gemeindeautonomie ihren poſitiven Inhalt gibt, und den man daher als den Kern derſelben betrachten ſoll. Die Gemeinde hat das Recht, *jede Verwaltungsmaßregel zu treffen*, ſo weit ſie ſelbſt *die Koſten derſelben verfaſſungsmäßig hergibt*. Damit iſt das ganze Gebiet der inneren Gemeindeverwaltung im Princip erledigt. Die Oberaufſicht der Regierung geht dann dahin, zu ſorgen, daß in dieſen Maßregeln und Anſtalten *kein geſetzliches Recht verletzt* oder *überſehen* werde. So lange die Gemeinde die letztere Gränze innehält, iſt ſie zu jeder Aktion der inneren Verwaltung auch ohne eine beſtimmte geſetzliche Competenz berechtigt, und kann die Ordnung ſolcher ſelbſtgeſchaffenen Anſtalten nach ihrem freien Ermeſſen herſtellen und bewachen.

Was endlich den *Zwang* gegen die Gemeinde betrifft, ſo iſt derſelbe ſeinem Weſen nach überhaupt nach den Grundſätzen, die für den Zwang gelten, durchzuführen. Wohl aber iſt es gewiß, daß gerade auf *dieſem* Punkte der Standpunkt, den die Gemeindegeſetzgebung der Staaten einnimmt, am klarſten hervortritt. Denn die Anerkennung der principiellen Selbſtändigkeit der Gemeinde beſteht in dem Grundſatz, daß der Zwang nicht direkt die Herſtellung der geforderten Leiſtung durch die Staatsgewalt zum Inhalt hat, ſondern nur auf den *Willen* der Gemeinde geht, um ſie zu beſtimmen, die Leiſtung ſelbſt vorzunehmen. Es iſt höchſt bezeichnend, daß die Frage nach dem Zwangsrechte in den bisherigen deutſchen Gemeinderechten überhaupt nicht vorkommt, ſo wenig als im franzöſiſchen, während im engliſchen Recht der Zwang einfach die Exekutive eines gerichtlichen Urtheils gegen die Corporation ſein würde. Erſt in allerneueſter Zeit hat die niederöſterreichiſche Gemeindeordnung von 1863 die Frage aufgenommen, und ſie in einer Weiſe erledigt, die wenig mehr zu ſagen übrig läßt.

Wir ſetzen die beiden Paragraphen vollſtändig hierher, weil wir ſie als Muſter für die deutſche Gemeindegeſetzgebung anſehen müſſen.

§. 92. Wenn der Gemeindeausſchuß es unterläßt oder verweigert, die der Gemeinde geſetzlich obliegenden Leiſtungen und Verpflichtungen zu erfüllen, ſo hat die polizeiliche Bezirksbehörde, wenn dieſe Leiſtungen im ſelbſtändigen Wirkungskreiſe der Gemeinde gehören, und wenn keine Gefahr im Verzuge iſt,

nach Einvernehmung des Landesausschusses, wenn sie aber im übertragenen Wirkungskreise liegen, auch ohne solches Einvernehmen auf Gefahr und Kosten der Gemeinde mit möglichster Schonung der Gemeindemittel, die erforderliche Abhülfe zu treffen.

§. 93. Wenn Pflichtverletzungen des Gemeindevorstandes im übertragenen Wirkungskreise vorkommen, so hat die politische Bezirksbehörde mit Ordnungsstrafen bis 20 fl. vorzugehen. Sind diese Verpflichtungen so beschaffen, daß die Besorgung der Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises dem Gemeindevorsteher ohne Gefährdung des öffentlichen Interesses nicht weiterhin überlassen werden kann, und trifft der Ausschuß (die Vertretung der Gemeinde) über ergangene Aufforderung keine Vorsorge oder Abhülfe, so kann die politische Behörde zur Besorgung dieser Geschäfte, bis die Hindernisse behoben sind, ein anderes Organ auf Kosten der Gemeinde mit möglichster Schonung der Gemeindemittel bestellen.

Das ist ein, vollkommen der Idee einer freien Gemeindeverwaltung würdiger Standpunkt. Indessen sind hier zwei Fragen zwar berührt, aber nicht erledigt. Es muß nämlich neben den obigen Bestimmungen der Grundsatz gelten, daß die vollziehende Gewalt der Gemeinde der letzteren für den Nachtheil haftet, der ihr daraus entsteht, daß dieselbe entweder keinen Gemeindebeschluß provocirt hat, oder den provocirten nicht ausführt. Es muß ferner der weitere Grundsatz gelten, daß wenn die vollziehende Gewalt sich der Gemeindevertretung gegenüber säumig zeigt, oder direkt die Ausführung ihrer Beschlüsse verweigert, die letztere die Berechtigung haben muß, neben der von ihr zu erhebenden Klage gegen das Haupt der vollziehenden Gewalt, den Bürgermeister, auch für die bestimmte fragliche Funktion ein anderes Organ zu bestellen; während unzweifelhaft dem Bürgermeister persönlich das Recht zusteht, die einzelnen Räthe für ihre Funktion zu suspendiren, wogegen er auch persönlich die Haftung für die Folgen eines solchen Schrittes übernimmt. Für die Verhältnisse der Gemeindebeamteten müssen unzweifelhaft die Grundsätze des Staatsdienstes in Anwendung kommen.

IV. Das System der Gemeinden. Ortsgemeinde und Verwaltungsgemeinde.

Wir gelangen jetzt zu dem letzten Punkte im System des Gemeinderechts, der in vielen Beziehungen der wichtigste ist, nicht weil er so sehr etwas Neues bringt, als weil er das ganze bisherige System eigentlich abschließt und die Spitze desselben bildet. Er ist daher wohl werth, daß man über ihn einen Augenblick nachdenke.

Wir haben schon früher ausgesprochen, daß die meisten Gemeindegesetzgebungen bei dem Begriffe der Ortsgemeinde stehen bleiben und ihn eigentlich mit dem der Gemeinde so sehr identificiren, daß man an eine andere Gestalt der Gemeinde gar nicht mehr denkt. Das nun ist entschieden ein Standpunkt, der mit der höheren Entwicklung des

Gemeindeweſens unvereinbar iſt. Es handelt ſich deßhalb darum, einerſeits zu zeigen warum, und andererſeits wie man über dieſen beſchränkten Standpunkt hinausgehen muß.

Wenn nämlich die oben aufgeſtellten Grundſätze auch an ſich richtig ſein mögen, ſo haben ſie zwei große Vorausſetzungen für ihre Verwirklichung, welche in der Ortsgemeinde durchaus nicht gefunden werden können.

Die erſte dieſer Vorausſetzungen iſt, daß die Gemeinde groß genug ſei, um wenigſtens jene drei Organe, namentlich aber die Gemeindevertretung *ſelbſtändig* und mit hinreichenden Kräften verſehen neben die übrigen hinſtellen zu können. Iſt das nämlich nicht der Fall, ſo iſt es klar, daß die erſte Vorausſetzung jeder Entwicklung des verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts, nämlich die ſtrenge und formelle Scheidung der geſetzgebenden von der vollziehenden Gewalt, und damit die Geltung der Grundſätze über Geſetz und Verordnung und die darauf beruhende Verantwortlichkeit der Vollziehung *nicht* herzuſtellen iſt. So lange das aber nicht der Fall iſt, kann die Gemeinde wohl gegenüber dem Staate frei, ja faſt ſouverän ſein; aber innerlich frei kann ſie in ſolchem Falle ſelbſt dann nicht werden, wenn ſie eine ganz freie Verfaſſung hat.

Die zweite Vorausſetzung iſt die, daß die Lebensverhältniſſe der Gemeinden wenigſtens in ſo weit gleichartig ſind, daß ein und dasſelbe Verwaltungsrecht auf ſie Anwendung finden kann. Es iſt nicht möglich zu einem gemeingültigen Gemeinderecht zu gelangen, wenn die Verhältniſſe der einzelnen Gemeinden einen weſentlichen Theil der Verwaltung ſelbſt von ihrer Thätigkeit ausſchließen.

Nun iſt es klar, daß wenn man für das Gemeindeweſen bei der hiſtoriſch oder thatſächlich gegebenen *Ortsgemeinde* ſtehen bleibt, ein ganz unfertiges Gemeindeweſen dadurch entſtehen muß, da einzelne Gemeinden ſo groß ſind, daß ſie ſelbſt wieder Abtheilungen in ſich erzeugen, deren Charakter im allgemeinen Gemeinderecht nicht beſtimmt iſt, während andere zu unbedeutend ſind, um jene Organe in ſich auszubilden. Es muß daher eine Neugeſtaltung hier vor ſich gehen, welche, über den Begriff und das Recht der Ortsgemeinde hinausgehend, eine zweite höhere Grundform der Gemeinde bildet. Dieſe höhere Form der Gemeinde nennen wir die *Verwaltungsgemeinde*.

Die Nothwendigkeit einer ſolchen Geſtaltung iſt nun, wie bereits früher bemerkt worden, ſchon mit dem Entſtehen des neuen Gemeindelebens gefühlt. Die franzöſiſche Schematiſirung gab dazu die willkommene Formel. Die deutſchen Geſetzgebungen haben den Gedanken willig aufgenommen, und in allerlei Formen, meiſtens unter dem Namen der

„Bezirke“ oder „Kreise“ mit mehr oder weniger Consequenz durchgeführt. Der Gedanke und das System der größeren Gemeinde ist daher keineswegs neu. Wenn wir ihn aber von einer Wichtigkeit halten, welche die bisherigen Formen nicht haben, und den bekannten Namen gegenüber dem Begriff und Ausdruck der „Verwaltungsgemeinde“ aufstellen, so müssen wir erstlich die Elemente ihres Verfassungsrechts, und zweitens die ihres Verwaltungsrechts gegenüber der Ortsgemeinde einerseits, und den bisherigen Kreis- oder Bezirksordnungen andererseits bestimmt, wenn auch kurz bezeichnen, dem Leser die weitere Entwicklung dieser Gedanken überlassend.

Die Verwaltungsgemeinde ist nämlich materiell die Einheit von Ortsgemeinden auf Grundlage gemeinsamer und gleichartiger Interessen. Das hat sie mit dem Kreise oder Bezirke gemein.

Sie bildet wie die Ortsgemeinde eine juristische Persönlichkeit, und muß daher als solche die drei Organe haben, welche das Wesen aller Persönlichkeit bilden, das Oberhaupt oder den Vorstand, die gesetzgebende Gewalt in der Vertretung, und die vollziehende Gewalt in einem eigenen Magistrat oder Rath; und hier nun muß man fordern, daß der erste formale Unterschied sowohl zwischen ihr und der Ortsgemeinde als dem Bezirke eintrete.

Diese „Räthe“ nämlich sollen nicht bloß die Beigeordneten des Vorstandes für seine Verordnungs- und Vollzugsgewalt sein, sondern sie sollen nach Analogie des Ministerialsystems gebildet werden; nicht so, daß sie als Gesammtheit die eigentliche Verwaltung haben, sondern es sollen mindestens drei Räthe sein, welche die Spitze der Exekutive für Wirthschaft, Rechtspflege und Inneres der Verwaltungsgemeinde bilden. Sie sollen gegenüber der Gemeindevertretung genau die Funktionen und das Recht der Minister haben, und das soll darum sein, weil eine collektive Verantwortlichkeit und Haftung für die wirkliche Verwaltung nicht richtig, und wenn ausgesprochen, nicht faktisch durchführbar ist. Jeder dieser Räthe soll für sein Fachgebiet die Verordnungsgewalt haben, und die Beschlüsse der Vertretung sollen mit einer Vollziehungsklausel für den bestimmten Rath versehen sein; es versteht sich, daß die Vorlagen an die Vertretung auch von ihnen ausgehen. Es ist die Regierung im Kleinen, die wir fordern, um das Regierungsrecht an ihnen zur Geltung zu bringen. Das ist in einer Ortsgemeinde gar nicht thunlich; sie wird naturgemäß die Funktionen verschmelzen, und damit eine innere strenge Rechtsordnung trotz aller Gesetze nie erzielen. In der That leben wir in dem Widerspruch, daß die Minister mit viel schwererer Aufgabe bis jetzt eine viel größere Verantwortlichkeit haben, als die Vorstände der Gemeinden mit

ihrer leichten Aufgabe; das aber kann nur geändert werden, wenn wir große Gemeinden bilden.

Die Gemeindeverfassung aber muß ihrerseits den Elementen entsprechen, aus denen sie gebildet ist. Sie besteht nicht bloß aus lauter einzelnen Staatsbürgern, sondern zugleich aus selbständigen Gemeinden. Die Verwaltungsgemeinde hat daher den Charakter eines Bundesstaates in so weit, daß in der Verfassung neben der Gesammtheit ihrer Angehörigen auch die einzelnen Gemeinden selbständig vertreten sein müssen. Die Vertretung der Verwaltungsgemeinden besteht daher aus Abgeordneten der Gemeindevertretungen, welche von diesen gewählt werden, und aus Abgeordneten der Gesammtheit. Ueber das Zahlenverhältniß wird man sich bald einigen. Diese Vertretung hat nun genau dieselben Rechte für die Verwaltungsgemeinde, wie die Vertretung für die einzelne Gemeinde. Sie hat, kurz gesagt, die beschließende Gewalt, und Vorstand und Rath haben die vollziehende Gewalt, und für das Verhältniß beider zu einander gelten die allgemeinen Grundsätze des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts. Dem aber ist nichts hinzuzufügen. Das ist der zweite Unterschied der Verwaltungsgemeinde von dem Kreise oder Bezirke.

Ist nun dieser Körper gebildet, so tritt die Frage nach seinem *Rechte* theils gegenüber dem Staate, theils gegenüber der Ortsgemeinde ein.

Was zuerst den Staat betrifft, so ist die Sache sehr einfach und dennoch ernst genug. So wie einmal eine Verwaltungsgemeinde existirt, ist gegenüber dem Staate nicht die Ortsgemeinde, sondern die *Verwaltungsgemeinde* die *Gemeinde*. Die Verwaltungsgemeinde hat das *Recht* der Vollziehung und daher auch die Haftung für dieselbe. Die Beziehungen der Regierung zu der Verwaltung der Ortsgemeinden gehen überhaupt nicht mehr direkt an diese, sondern an die *Verwaltungsgemeinde*, welche als Vollzugsbehörde die Aufgabe hat, das geltende Recht in allen den Fällen zur Geltung zu bringen, wo es sich nicht um Funktionen des Staats handelt. Daher geht auch der Zwang der Behörde nicht gegen die Ortsgemeinde, sondern gegen die Verwaltungsgemeinde; nur in den Fällen dringender Gefahr kann die erstere direkt in die Verhältnisse der Ortsgemeinde eingreifen.

Es ist nun klar, daß auf diese Weise der Schwerpunkt der ganzen Frage in dem rechtlichen Verhältniß zwischen Verwaltungs- und Ortsgemeinde liegt; und dieß ist sehr einfach.

Die Verwaltungsgemeinde ist nämlich *das beschließende, die Ortsgemeinde das im Einzelnen ausführende Organ* im Systeme des Gemeindewesens. Das Recht der Ortsgemeinde, ihrerseits

Beschlüsse zu fassen, ist damit keineswegs aufgehoben; aber wie die Verwaltungsgemeinde Beschlüsse faßt über die Vollziehung des Staatswillens innerhalb ihrer Verwaltung, so hat die Ortsgemeinde Beschlüsse zu fassen über die Vollziehung der Beschlüsse der Verwaltungsgemeinde. Das ist ihre wahre und natürliche Autonomie, die Autonomie des Theiles im Ganzen. Nur da kann die Ortsgemeinde selbständige Beschlüsse fassen, wo ein Beschluß der Verwaltungsgemeinde mangelt. Es folgt, daß ein Beschluß der ersteren, der im Widerspruch steht mit dem Beschlusse der letzteren, ungültig ist; vollzieht der Vorstand der Ortsgemeinde einen solchen Beschluß, oder faßt er selbst einen solchen, so ist er haftbar wie jedes untere Organ dem oberen. Und endlich folgt, daß während die Klage gegen die Organe der Ortsgemeinde an das ordentliche Gericht geht, die Beschwerde vielmehr an die Verwaltungsgemeinde als das verordnende Organ gehen muß, welches dann darüber zu entscheiden hat, ob die Aktion der Organe der Ortsgemeinde im Geiste des Beschlusses der Verwaltungsgemeinde gehalten ist oder nicht; um so mehr, als nicht jene, sondern diese der Regierung für die Aktionen der wirklichen Verwaltung haftbar ist. Dabei muß die Verwaltungsgemeinde schließlich das Recht haben, dem Vorstande der Ortsgemeinde Vorschriften und Befehle zu ertheilen, eventuell die Befolgung der letzteren nach denselben Grundsätzen auch zu erzwingen, welche für den verfassungsmäßigen Zwang bereits oben angeführt sind.

Dieß sind die einfachen Grundsätze, welche für das System der Gemeinden gelten müssen. Einmal anerkannt, werden sie sowohl das überflüssige Beamtenthum beseitigen, und die Selbstverwaltung an seine Stelle setzen, als auch die Stellung der Landschaften auf das ihnen noch übrig bleibende Gebiet beschränken. Nur muß man allerdings diese Organe weder wie in Württemberg zu Amtskörperschaften machen, noch auch das Entstehen derselben der Willkür der Betheiligten anheim geben, wie in Oesterreich. Der Grundirrthum aber in der bisherigen Behandlung dieser Frage besteht darin, daß man zwar das Analogon der Verwaltungsgemeinde will, aber stets in der Weise, daß sie nur für dasjenige competent sein sollen, was über die Ortsgemeinde hinausgeht. Wir wollen, daß sie die Verwaltung der Ortsgemeinde selbst bilden, und mit der Einheit der Interessen die Einheit der Rechtsbildung und der Gemeindethätigkeit überhaupt erzeugen sollen; denn so lange man zwei Competenzkreise neben einander stellt, werden sie sich stets scheiden und streiten, und damit die gesunde organische Entwicklung der ganzen Selbstverwaltung gefährden. Wer aber über die praktische Durchführbarkeit dieser Ideen Bedenken hat, der

möge nur einmal eine Stadt von Hunderttauſenden, die ja unabweisbar Eine Verwaltungsgemeinde mit Ortsgemeinden iſt, betrachten.

Wirft man übrigens einen Blick auf das beſtehende Gemeinderecht Deutſchlands, ſo wird es klar, daß es wohl noch einige Zeit dauern wird, bis dieſe Idee — der Schlußſtein der Selbſtverwaltung, zur vollen Verwirklichung gelangt!

III.

Corporationen und Stiftungen.

1) Allgemeiner Charakter beider.

Wir müſſen als letzte Form der Organiſation der Selbſtverwaltung die Corporationen und Stiftungen aufführen, die ein, wenn auch nicht ſehr großes, ſo doch in vieler Beziehung ſehr wichtiges Gebiet betreffen.

Corporationen und Stiftungen entſtehen da, wo für einen einzelnen ganz beſtimmten öffentlichen Zweck ein beſtimmtes Vermögen ausgeſetzt und ausſchließlich durch eigene dafür beſtimmte Organe nach beſtimmten Regeln verwaltet wird.

Die Corporationen und Stiftungen bilden den Uebergang von der eigentlichen Selbſtverwaltung im Gemeindeweſen zum Vereinsweſen, indem in ihnen wie bei dem Verein der Zweck, der durch die Mittel erreicht werden ſoll, durch den freien Willen der Einzelnen geſetzt wird, während die Ordnung der Verwendung der Mittel gleichfalls durch dieſen Willen beſtimmt iſt. Allein ſie gehören dennoch der Selbſtverwaltung an, da die Auflöſung der einmal beſtehenden Körper ebenſo wenig wie die einmal angeordnete Verwaltung von dem Willen der an dieſer Verwaltung Betheiligten abhängt. Und das haben ſie mit der Selbſtverwaltung überhaupt gemein. Sie ſind daher, einmal beſtehend, dauernde Organe der öffentlichen Verwaltung, und müſſen mit ihrem eigenthümlichen Organismus ſo wie mit ihrem Rechte ſtets in derſelben erſcheinen.

Corporationen und Stiftungen haben viel Gemeinſames, aber auch viel Verſchiedenes. Wegen ihrer Beſchränkung auf ganz einzelne Zwecke und wegen ihrer zum Theil ganz zufälligen inneren Ordnung beachtet man ſie wenig. Dennoch ſind ſie ein immanentes Moment der freien Verwaltung, und für den ganzen Gang der letzteren wichtig genug, um ſie hier in denjenigen Punkten aufzuführen, in denen ſie als ein organiſches Element des Geſammtlebens, und deßhalb zu allen Zeiten und bei allen Völkern erſcheinen. Nur muß man dabei eben ſo ſtrenge wieder beide in ihrem Weſen wie in ihrer Geſchichte unterſcheiden.

Alle Corporationen und Stiftungen im weiteſten Sinne des Wortes haben das mit einander gemein, daß ſie eine, über der Willkür der Einzelnen ſtehende, objektiv beſtimmte Organiſation ihrer Verwaltung haben, die man in analoger Weiſe wie bei der Selbſtverwaltung der Gemeinde ihre *Verfaſſung* nennen kann. Eben ſo haben beide eine gleichfalls objektiv beſtimmte Ordnung der Thätigkeit ihrer ſo beſtimmten Organe, die man wohl entſprechend als ihre *Verwaltung* bezeichnen darf. Beide ſind endlich nur denkbar, indem die ihnen zu Gebote ſtehenden Mittel für einen öffentlichen Zweck verwendet werden; das iſt, indem ihre Verwendung eine im Weſen und im Gebiete der inneren Staatsverwaltung liegende Aufgabe erfüllt. Dadurch erſtlich, und zweitens dadurch, daß ſie mit ihrer Verfaſſung und Verwaltung einen ganz ſelbſtändigen, außerhalb des Staatswillens ſtehenden, aber dennoch der Staatsfunktion angehörenden Organismus bilden, gehören ſie dem öffentlichen Rechte des Staats ſelber. Sie können nur beſtehen, indem der Staat ſie als ſolche förmlich *anerkennt*. Der Grund und die Nothwendigkeit dieſer Anerkennung ſchließt daher den Satz in ſich, daß ſie mit ihrer Verfaſſung und Verwaltung mit dem Staatsleben und ſeiner Entwicklung, und zwar mit den großen Principien der Verfaſſung und Verwaltung des Staats nicht im Widerſpruch ſtehen dürfen. Da nun aber die innere Organiſation ſolcher Corporationen und Stiftungen ſtets in einer beſtimmten Zeit, alſo in einer beſtimmt gegebenen Entwicklungsſtufe des Geſammtlebens entſteht und daher dieſer ihrer Zeit entſprechend gebildet, aber mit dieſer ſo beſtimmten Ordnung auch als für *alle* Zeiten bleibend anerkannt wird, ſo leuchtet es ein, daß, wenn auch Jahrhunderte darüber weggehen, dennoch zu irgend einer Epoche und in irgend einer Form der Fall eintreten kann und *wird*, in welchem das formell anerkannte Recht ſolcher Körperſchaften mit den Principien und Thätigkeiten der Staatsordnung in Widerſpruch geräth. Dieſer Widerſpruch tritt dann um ſo ſchärfer hervor, wenn die Anerkennung der einmal gegebenen Ordnung derſelben von Seite des Staats auch formell eine unbegränzte, alſo dem Wortlaute nach für alle Zeiten gültige iſt. In der That iſt in dieſem Falle nicht bloß ein Gegenſatz zwiſchen dem Rechte und der Ordnung dieſer Körperſchaften und dem Staate, ſondern für den Staat ſelber vorhanden, da das von ihm geſetzte Recht mit dem von ihm geforderten Rechte im Widerſpruch ſteht. Und es iſt offenbar, daß dieſe Verhältniſſe, wie ſie auf dem innerſten Weſen beider, der Körperſchaften wie des Staats beruhen, auch nur durch die Betrachtung der höheren Natur beider gelöst werden können.

Dieſe Löſung liegt nun aber in nichts anderem, als in dem ſchon oben angedeuteten Unterſchiede zwiſchen Corporationen und Stiftungen.

Die Urheberschaft der gründlichen Verwirrung der Begriffe über die Corporationen gebührt dem preußischen allgemeinen Landrecht, welches vollständig alle Elemente und Formen der juristischen Persönlichkeit in der Selbstverwaltung durcheinander wirft (II. 13). Daher denn auch wohl großentheils die Nachahmung derselben in den deutschen Verfassungen und die Unklarheit in der Literatur, wie bei Rönne in Bd. I. 191, 203, 58 und II. 308 ff. Eben so schon bei Mohl, württembergisches Staatsrecht I. Cap. V. (siehe unten). Auch Gierke hat keine bestimmte Auffassung. In den Staatsrechten (Klüber, Maurenbrecher) verschwinden sie; Zöpfl II. §. 481 hat nur beiläufig das Bestätigungsrecht; in §. 537 wirft er wohl mit Unrecht Corporationen und Stiftungen zusammen, da für die Einziehung ihres Vermögens entschieden andere Grundsätze gelten müssen.

2) Corporationen und ihre Verwaltung.

Die Corporationen gehören der ständischen Gesellschaftsordnung; aber sie müssen als eine ganz bestimmte Erscheinung derselben betrachtet werden, die bei aller Zufälligkeit und Verschiedenheit im Einzelnen dennoch in ganz Europa dieselbe letzte Grundlage darbietet. Eine Corporation entsteht immer auf der Basis eines gemeinsamen Berufes, der durch die äußeren Lebensverhältnisse so lange gefährdet oder einer größeren Entwicklung unfähig erscheint, als die Berufsgenossen vereinzelt sich zu ihrem Berufe bilden, oder ihn vereinzelt ausüben wollen. Die Corporation ist daher zunächst ein Verein der Berufsgenossen; aber wie der Beruf selbst, seinem Wesen nach, ein dauerndes und organisches Moment des Gesammtlebens ist, das nicht von der Willkür Einzelner abhängt, so ergibt es sich bei dem Verein selbst sogleich, daß derselbe ein dauernder, auf bestimmten, dem Wesen des bestimmten Berufes entsprechenden und mithin für den Einzelnen unantastbaren Ordnungen beruhen muß. Diese Ordnungen entwickeln sich naturgemäß langsam aus der Funktion des Berufes selbst; aber einmal entwickelt verschmelzen sie mit dem Berufe so innig, daß man sie schwer oder gar nicht mehr von ihm trennen kann. So wie nun diese Ordnungen feststehen, so bildet sich dem entsprechend auch ein Organismus innerhalb der Berufsgenossen, welcher eben so fest und dauernd wie jene Regeln selbst die Vollziehung des Berufes bewacht und ordnet. Naturgemäß schließt sich die so entstehende Berufsgenossenschaft dann von der übrigen Gemeinschaft immer zunächst in Beziehung auf ihren Beruf und seine Vollziehung ab, da sie den Grundsatz festhalten muß, daß sie, die ihr ganzes Leben und ihre ganze Kraft dazu hergibt den Beruf zu vollziehen, auch am besten, ja ausschließlich fähig sei, die Aufgaben des eigenen Berufes zu beurtheilen. Die Berufsgenossenschaft erhebt sich dadurch zur ausschließlichen Herrschaft über die Erfüllung ihres Berufes in der

menſchlichen Gemeinſchaft; und wo immer eine Herrſchaft entſteht, da muß ſie ſich einen ihr eigenthümlichen *Beſitz* ſchaffen, der die wirthſchaftlichen Bedingungen ihrer Thätigkeit darbietet. Mit dieſem Beſitze, der nun in der ſtändiſchen Epoche natürlich nur ein Grundbeſitz iſt, entſteht für die Berufsgenoſſenſchaft eine neue Stellung. Der Grundbeſitz iſt die Baſis der Theilnahme am öffentlichen Recht des Staats, an der Vertretung in den Ständen. Die Berufsgenoſſenſchaft wird daher ein Glied der Stände oder des *Landtages*, und dieſer Eintritt in den Landtag enthält die ſtaatliche Anerkennung derſelben und ihrer ganzen inneren Ordnung; mit derſelben wird aus dem Verein der Berufsgenoſſen das, was wir eine *Corporation* nennen. So tritt die Corporation auf als ein anerkanntes Glied der ſtändiſchen Verfaſſung, und nimmt damit das Recht der ſtändiſchen Selbſtändigkeit nicht bloß für ihren Beſitz, ſondern auch für ihre innnere Ordnung in Anſpruch. Durch die Corporation wird die ganze Berufserfüllung eine ſtändiſche, und die Abſchließung derſelben vom Einfluß des Staats zu einem Princip des öffentlichen Rechts. Das nun iſt der Punkt, auf welchem bei höherer Entwicklung des Staatslebens der Widerſtreit mit dem Staate nicht ausbleiben kann. Der Inhalt der Berufsthätigkeit gehört ſeinem Weſen nach unzweifelhaft dem Geſammtleben des Volkes; der Staat aber iſt die perſönliche Einheit dieſes Geſammtlebens. Je höher die Entwicklung des Staats ſteht, um ſo mehr muß daher auch derſelbe den Werth einer tüchtigen Berufserfüllung anerkennen und die Verantwortlichkeit für denſelben übernehmen. Seinem Streben, dieß zu thun, ſteht aber das Recht der ſelbſtändigen Corporation mit der meiſt ſtreng geordneten und ausdrücklich anerkannten Selbſtverwaltung ihrer Intereſſen und ihrer Berufspflichten entgegen. In dieſem Gegenſatze erſcheint nun in den meiſten Fällen ein Ausweg, den eben derſelbe Fortſchritt des Geſammtlebens bietet, der jenen Gegenſatz ſelber erzeugte. Die Corporationen als ganz ſelbſtändige Körperſchaften ſind auf ſich ſelbſt und mithin auch auf ihren eigenen Beſitz angewieſen. Derſelbe genügt allmählig den wachſenden Anforderungen an den Beruf nicht. Es muß daher der Staat aus ſeinen Mitteln Beiträge leiſten. Für dieſe Beiträge fordert er dann die Theilnahme an der bisher ſtrenge von ihm abgeſchiedenen Verwaltung der Corporation, und zwar in dem Maße mehr, je mehr er ſelbſt beitragen muß. Dieſe Theilnahme aber wird naturgemäß allmählig eine Umgeſtaltung der Corporation ſelbſt. Sie wird, indem der Staat den Haupttheil der Mittel hergibt, auch ihrem Hauptinhalte nach aus einer Corporation eine *Staatsanſtalt*. Das letztere iſt zunächſt die materielle Folge des erſteren; vom höheren Standpunkt aber iſt es vielmehr ein organiſcher Entwicklungsproceß. Denn

in der That kann nur im Staate die Verwaltung der höchsten allgemeinen Interessen des Gesammtlebens liegen, und die Abscheidung vom Staate ist durch die Individualisirung der ersteren eine Gefährdung des letzteren. Auf diesem Punkte nun fragt es sich, *ob* und *in wie weit* noch von einer Selbstverwaltung der Corporation die Rede sein kann. Und diese Frage kann nicht einfach beantwortet werden. Man muß vielmehr *hier zuerst* die Arten der Corporation, und dann das Wesen der Stiftungen und ihr Verhältniß zur Corporation unterscheiden.

Der oben bezeichnete allgemeine Gang der Dinge erklärt es nämlich, daß der Ausdruck und die Principien des corporativen Rechts auf verschiedene Dinge in der ständischen Welt Anwendung finden, die zum Theil nur sehr uneigentlich den Namen einer Corporation führen. *Zuerst* gehören dahin diejenigen Formationen der ständischen Welt, welche wir als die ritterschaftlichen oder *Adelscorporationen* bezeichnen müssen, und die im Grunde nur *Vereine* zu gewissen ständischen Zwecken, oft mit, oft ohne eigenen Grundbesitz sind, als solche aber in der ständischen Verfassung einen bestimmten Platz haben. Bei diesen ist natürlich von einer Berufsgenossenschaft nicht die Rede, und man muß sie daher auch nur als Corporationen im uneigentlichen Sinne betrachten. Sie haben aus demselben Grunde mit der Verwaltung des Staats nichts zu thun, sondern auf Grundlage ihres Grundbesitzes und zuweilen auch der noch erhaltenen Anerkennung ihrer landständischen Rechte erscheinen sie in der Verfassung mit dem Rechte zur Wahl der Volksvertreter, zuweilen mit Virilstimmen, da wo das ständische Element der Verfassung noch erhalten ist. Von einer Selbstverwaltung ist bei ihnen daher auch nur dann die Rede, wenn sie zufällig ein bestimmtes eigenes Vermögen haben; das aber nimmt eben dadurch, indem es für ganz bestimmte Zwecke verwendet wird, den Charakter einer *Stiftung* an, und fällt damit unter die Grundsätze, welche für die Verwaltung derselben gelten. So verschwindet diese erste Form der Corporationen mit dem Auftreten der staatsbürgerlichen Gesellschaft. Ein ähnliches Schicksal hat die zweite Form, die wir als die *städtische Form* der Corporationen, die *gewerblichen* Corporationen, bezeichnen müssen. Die Gründe, weßhalb, und die Ordnung, in welcher sich diese Gewerbe zu selbständigen Corporationen ausgebildet haben, sind bekannt und gehören der Geschichte des städtischen Lebens. Meistens aber haben dieselben zwei Hauptzwecke zugleich gehabt, und ihr Schicksal ist je nach diesen Zwecken ein verschiedenes. Der erste war der, das Gewerbe selbst zu ordnen; daraus wurden sie zu derjenigen Form, in welcher das Gewerbe in die städtische Verfassung hineintrat. In letzter Beziehung verschwinden sie natürlich mit dem neuen Gemeinderecht; in ersterer

Beziehung erhalten sie sich bis zum Eintreten der Gewerbefreiheit; in beiden aber verschwinden sie mit dem Eintreten der staatsbürgerlichen Gesellschaft. Ihr zweiter Zweck war dagegen schon ursprünglich ein anderer, in der Begränzung und Ausführung vielfach modificirter, im Princip dagegen beständig gleichartiger. Es war der einer gegenseitigen Unterstützung der Gewerbsgenossen. Dieser Zweck erzeugte einen eigenen Besitz, bald ein Haus, bald ein Grundstück, meist eine „Lade", immer aber irgend ein Objekt einer wirthschaftlichen Selbstverwaltung. Natürlich blieb dieses Element auch noch in der Epoche der staatsbürgerlichen Gesellschaft; aber durch das allein waren jene Corporationen nicht mehr, was sie gewesen; sie verschwanden als solche und wurden, gerade wie die Adelscorporationen, zu Stiftungen. Die dritte Form dagegen bildet die eigentliche Corporation, die wir als die Berufscorporation bezeichnen. Eine eigentliche Corporation nennen wir sie, weil das Objekt ihrer Selbstverwaltung den Organismus und die Thätigkeit einer Berufserfüllung, mithin ein wirklich allgemeines und auch in der staatsbürgerlichen Gesellschaft dauerndes Element betrifft. Ihr Inhalt ist eben deßhalb ein doppelter: erstlich allerdings ihr Besitz und dessen Verwaltung, dann aber die Erfüllung des Berufes durch die Berufsmitglieder. Und hier ist es nun, wo man auch in unserer Zeit noch von eigentlichen Corporationen und ihrer Selbstverwaltung reden kann, und wo daher Staat und Selbstverwaltung sich berühren, sich durchdringen, oft aber zum Gegensatze kommen. Um hier die Gränze zu ziehen, muß man unterscheiden, und zwar zwischen dem Besitz und dem Berufe.

Der Corporationsbesitz nämlich hat fast immer eine zweifache Widmung. Erstlich ist er für die berufsmäßigen Aufgaben der Corporation bestimmt; zweitens erscheint er als besondere, mit dem Berufe zusammenhängende Stiftung. Wo das letzte der Fall ist, da treten natürlich die Rechte und Verhältnisse der Stiftungen ein. Wo dagegen das erste der Fall ist, da geschieht, was wir oben bezeichnet haben. Es liegt im unbezweifelten Wesen des Staats, die Ordnung, in welcher ein Beruf überhaupt erfüllt werden soll, zu bestimmen. Es kann kein Recht geben, das ihm dieses Recht absolut entzöge. Nicht einmal das eigene Gesetz des Staats nimmt es ihm, noch weniger die Anerkennung des Rechts der Selbstverwaltung einer Corporation. Denn diese Anerkennung ist nicht das Zusprechen eines Privatrechts, wie bei der Stiftung, sondern die Bestimmung über die Vollziehung einer Funktion, welche im Begriffe der Gemeinschaft der Menschen liegt. In jener Anerkennung steht nicht eine einzelne Persönlichkeit einer andern einzelnen, sondern der allgemeinen Persönlichkeit entgegen, und es wird daher von der Corporation niemals ein Privatrecht auf die bestimmte Ordnung in der Vollziehung

und Selbſtverwaltung ihres Berufes gewonnen. Das Weſen des Staats fordert daher, daß der Staat auch die Verwendung des Beſitzes der Corporation für ihre Berufserfüllung zu allen Zeiten nach ſeinem Willen beſtimme; ſelbſt in dem Falle, wo die corporativen Mittel ohne Staatshülfe für den Beruf ausreichen, um ſo entſchiedener, wo der Staat dieſe Mittel ergänzen muß. Es kann daher kein Zweifel ſein, daß die Funktion der Corporationen in Bezug auf die Selbſtverwaltung des Berufes im Grunde die Uebertragung einer ſtaatlichen Zuſtändigkeit auf die Organe der Corporation enthalten, daß dieß, wenn auch nicht klar empfunden und noch weniger geſagt, ſchon als bei der Gründung der Corporation gedacht angenommen werden muß, und daß daher das Geſetz des Staates trotz der geſetzlichen Anerkennung der corporativen Selbſtverwaltung die letztere in jedem Augenblick eben ſo gut ändern kann, wie jedes andere Geſetz über die ſtaatliche Organiſation. An dieſes Rechtsprincip der corporativen Selbſtverwaltung ſchließt ſich allerdings das zweite, politiſche Princip, daß es naturgemäß iſt, dieſe Verwaltung, wenn auch im Namen des Staats, doch immer durch die Organe der Corporation vollziehen zu laſſen, welche Weſen und Aufgabe des Berufes natürlich am beſten kennen. Und man muß daher im Ganzen das organiſche Verhältniß der corporativen Selbſtverwaltung nunmehr dahin beſtimmen, daß es nur noch Corporationen des Berufes gibt, und daß in der Selbſtverwaltung derſelben der Staat naturgemäß die geſetzgebende, die Corporation die vollziehende Gewalt im weiteſten Sinne des Wortes, alſo die organiſatoriſche, die Verordnungs- und die Polizeigewalt für alle die Vollziehung des Geſetzes über die Berufserfüllung betreffenden Verhältniſſe habe.

Im Großen und Ganzen iſt dieſer aus der Natur der Sache ſich ergebende Grundſatz nun auch der, den wohl ſo ziemlich alle Geſetzgebungen und Verwaltungen faktiſch und rechtlich anerkannt haben und durchführen. Nur iſt es ſehr ſchwer ein rechtbegründetes Urtheil darüber zu haben, weil überhaupt das Weſen der Corporationen noch keiner wiſſenſchaftlichen Unterſuchung unterworfen iſt, und eben daher das Material mit Ausnahme eines Gebietes, der Univerſitäten, faſt gänzlich fehlt. Dennoch dürfte die Stellung derſelben kaum weſentlich von dieſer organiſchen Stellung dieſes Gebietes der Selbſtverwaltung abweichen. Ein ganz anderes Verhältniß dagegen tritt bei den Stiftungen ein, in welchen das Moment der Verwaltung dem Einzelwillen gegenüber faſt ganz verſchwindet und der erſteren nur noch ein Recht der Oberaufſicht bleibt. Man muß zu dem Ende das Weſen der Stiftungen ſo ſcharf als möglich, namentlich den Corporationen gegenüber, beſtimmen,

da man im gewöhnlichen Leben oft beide ganz verwechſelt, und die Theorie hier gänzlich ſchweigt.

Es iſt eine gewiſſe Schwierigkeit, die im Laufe der hiſtoriſchen Entwicklung liegt, über den Begriff der Corporationen einig und klar zu ſein; der Ausdruck hat im gewöhnlichen Sprachgebrauch zwei weſentlich verſchiedene Bedeutungen. *Zuerſt* verſteht man unter Corporation eine ſogenannte juriſtiſche Perſönlichkeit überhaupt; *dann* erſt denkt man ſich den eigentlichen Verwaltungszweck hinzu. Dadurch kommt man leicht dazu, jede juriſtiſche Perſönlichkeit eine Corporation zu nennen, indem man das Recht einer ſolchen juriſtiſchen Perſönlichkeit eben als das Recht eine Corporation zu ſein bezeichnet. Man begreift daher im Allgemeinen auch alle Körper der örtlichen Selbſtverwaltung, namentlich der Gemeinden, unter dem Begriff der Corporation, und indem man das thut, iſt offenbar der ſpecifiſche Begriff derſelben verflüchtigt. Daher kommt dann die an ſich merkwürdige Erſcheinung, daß wir in der allgemeinen deutſchen Staatsrechtslehre, wie bei *Zachariä*, *Zöpfl*, *Klüber* u. ſ. w., gar nichts über Corporationen finden, und ſelbſt in den territorialen Staatsrechten erſcheinen ſie bei einigen gar nicht, wie bei *Milhauſer* (Sachſen), *Weiß* (Heſſen), *Schweizer* (Sachſen-Weimar), *Pfiſter* (Baden), während *Rönne* ſie ganz mit den Vereinen, inſofern dieſelben juriſtiſche Perſönlichkeiten ſind, verwechſelt (I. 100), woran freilich die Verfaſſung von 1850 Schuld iſt, die unter „Corporationsrechten“ geradezu nur die Rechte der juriſtiſchen Perſönlichkeit verſteht (Art. 31). Dennoch iſt der Unterſchied klar genug. Eine Corporation iſt allerdings eine juriſtiſche Perſönlichkeit, aber eine ſolche, die ein eigenes Vermögen für einen beſtimmten Verwaltungszweck beſitzt, ohne daß dieß Vermögen ein gemeinſchaftliches Eigenthum ihrer Mitglieder wäre. Das erſte unterſcheidet ſie ſehr klar von der juriſtiſchen Perſönlichkeit der Gemeinde, das zweite von der der Vereine. Aber gerade dieſe ihre Natur hat ſie, mit dem Uebergange der Verwaltung an die Staatsgewalt, faſt ganz aufgelöst, ſo daß ſie nur noch in wenigen Erſcheinungen daſtehen, nachdem auch die gewerblichen Corporationen der Zünfte und Innungen vor der Gewerbefreiheit verſchwunden ſind. Die Corporationen haben ſich dadurch auf ihr eigenthümliches Gebiet zurückgezogen; ſie erſcheinen nur noch als Corporationen des *geiſtigen* Berufes, der Kirche und der Wiſſenſchaft. Sie müſſen daher jetzt als die *Selbſtverwaltungsgemeinden des geiſtigen Lebens* betrachtet werden. In dieſem Sinne hat es eine Bedeutung, ſie nicht zu reinen Staatsanſtalten werden zu laſſen, namentlich in Deutſchland und Frankreich, wo die Selbſtverwaltung noch ſo unvollkommen entwickelt iſt. Das nun, was dieſe Corporationen davor bisher geſchützt hat, iſt das *ſtändiſche* Princip. In Frankreich lebt das ſtändiſche Element nur noch in der Selbſtändigkeit der Kirche, und der Begriff der „Corporation“ iſt daher durch wiſſenſchaftliche Selbſtverwaltungskörper gar nicht vertreten, wohl aber durch die Confréries und Congrégations réligieuses, welche die einzigen Corporationen in Frankreich bilden. In England iſt die Corporation der *Sache* nach in Kirche und Univerſität enthalten, und in einigen formalen Reſten der alten Zünfte, die aber keinen adminiſtrativen Inhalt mehr

haben, ſondern nur noch als geſellige Vereine höheren Ranges fungiren. Der Ausdruck „to incorporate“ und „corporation“ bedeutet aber in England nicht das, was wir unter Corporation verſtehen, ſondern nichts anderes, als die geſetzliche Anerkennung der juriſtiſchen Perſönlichkeit, und findet daher nur auf die Gemeinden und auf das Vereinsweſen Anwendung (Gneiſt I. §. 124, ſiehe oben über Incorporation). In Deutſchland iſt man wie geſagt auch in den Geſetzen nicht klar, geſchweige denn in der Theorie; denn es kommt wohl vor, daß wie in der kurheſſiſchen Verfaſſung (Abſ. V) die Ueberſchrift „von ritterſchaftlichen Körperſchaften“ lautet, ohne daß von Körperſchaften überhaupt die Rede wäre. In Preußen ſind nach der allgemeinen Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 die Reſte der alten Innungen noch als „Corporation“ förmlich anerkannt, und auch mit den entſprechenden Rechten in Betreff des Betriebes (Oberaufſicht über gewiſſe Gewerbeverhältniſſe u. ſ. w.) ausgerüſtet (Rönne II. §. 409 ff.). Daneben ſtehen die kirchlichen Corporationen. Wenn man die „Schulſocietäten“ und „Waſſerverbände“ in Preußen als Corporationen bezeichnet, ſo beruht das eben auf der Verwechslung der Corporation und der juriſtiſchen Perſönlichkeit überhaupt, ſpeziell auf dem — auch in der erſten Auflage noch vorhandenen — Mangel des Verſtändniſſes der Verbände und Genoſſenſchaften, von denen wir im Vereinsweſen reden werden. In Bayern ſind nur die Univerſitäten die öffentlichen Religionsgeſellſchaften und die Gemeinden als Corporationen anerkannt (Pötzl, Verfaſſungsrecht §. 86). In Frankreich fehlt der Begriff der Corporation; die „Corps savants“ (vergl. Block, Dict. de l'Admin.) ſind in der That Anſtalten der höhern Bildung mit gewiſſen einzelnen Wahlrechten. Ueber die Wiener Univerſität und das Corporationsrecht derſelben vergl. das treffliche Werk von Kink, Geſchichte der kaiſerlichen Univerſität Wien, I. Bd. I. Thl. (1854); höchſt lehrreich iſt die Geſchichte von 1740—1790. Aufhebung von Corporationsrechten ſpeziell in Beziehung auf das Vermögen derſelben, S. 559. In den meiſten deutſchen Verfaſſungen werden Corporationen und Stiftungen als identiſch gebraucht. — Wenn einmal das organiſche Weſen und die Beſonderheit der Corporationen anerkannt ſein wird, wird man auch im Stande ſein, mehr darüber zu ſagen; bis jetzt fehlt ſelbſt das Material, mit Ausnahme der Univerſitäten und ihrer Rechte.

3) Die Stiftungen und ihre Verwaltung.

Eine Stiftung entſteht, wenn ein Vermögen beſtimmt wird, das für die Verwirklichung eines an ſich allgemeinen Zweckes in einer einzelnen Perſon oder in ganz begränzten Verhältniſſen dauernd verwendet werden ſoll. Jede Stiftung hat daher beide Momente, das allgemeine der Verwaltungsaufgabe, und das individuelle des Stifters und ſeines perſönlichen Willens in ſich. Durch das erſte gehört ſie der Staatsverwaltung, durch das zweite dem Leben der perſönlichen Willkür; ſie iſt ſtets die Erfüllung des Staatszweckes nach der willkürlichen Meinung des Einzelnen. Das Recht der Stiftungen beſtimmt ſich mithin nach

beiden Elementen zugleich. Daſſelbe fordert zuerſt die Anerkennung des Staats, welche die Erklärung enthält, daß Zweck und Verwendung des geſtifteten Vermögens mit dem Staatszwecke nicht im Widerſpruche ſtehen. Das Vermögen der Stiftung verliert dadurch den Charakter des Privateigenthums, und wird ein Theil des öffentlichen Gutes. Es folgt, daß, wenn der Staat die Stiftung nicht anerkennt, das Vermögen wieder Privateigenthum wird, und dem Erbrecht anheimfällt, oder herrenloſes Gut wird. Es folgt ferner, daß der Staat das Recht hat, die Stiftung ſelbſt aufzuheben, wenn ſie mit den Zwecken ſeiner Verwaltung in offenen Widerſpruch tritt. Allein ſo lange ſie beſteht, iſt die Verwendung derſelben in der Form gegeben, in welcher der Stiftende ſie gewollt hat; an dieſer kann der Staat nichts ändern, und man wird ſie darum, da ihr Zweck ſtets im Gebiete der Staatsverwaltung ſelber liegt, eine Staatsverwaltung nennen. Es folgt daraus, daß im Falle die von der Stiftung geforderten Organe ihrer Verwaltung nicht mehr gefunden werden können, der Staat nicht das Recht gewinnt, darum die Stiftung aufzuheben, ſondern er muß ſie vielmehr als eine hereditas jacens betrachten, und ſie unter eine Vermögensverwaltung ſtellen, welche in ihrer Thätigkeit genau den Vorſchriften der Stiftung gemäß zu verfahren hat. Die Oberaufſicht, welche die Staatsverwaltung über die Verwaltung der Stiftungen hat, iſt eben darum nie etwas anderes, als eine Form der Obervormundſchaft, und die ſtiftungsmäßigen Organe der Verwaltung ſind daher ganz nach dem Rechte der Vormünder zu behandeln. In zweifelhaften Fällen, in denen es ſich bei der Verwendung der Stiftung um die Gränze der Berechtigung der Organe dieſer Stiftungsverwaltung handelt, muß daher auch das Vormundſchaftsrecht entſcheidend ſein, und die Befugniß der Organe der Verwaltung nach dieſem Rechte ausgedehnt, die Entſcheidung darüber aber der oberſten vormundſchaftlichen Behörde übergeben werden.

Dieſer letzte Satz erleidet nur da eine Aenderung, wo die Stiftungen nicht von eigends eingeſetzten Organen, ſondern von einer Corporation verwaltet werden. In dieſem Falle erſcheinen die Stiftungen als dem Berufe angehörig, welche die Corporation ſelbſt verwaltet, und die Aenderung in der Organiſation des Berufes, welche von der Geſetzgebung beſtimmt wird, muß daher auch als eine in der Stiftung ſelbſt enthaltene und für ſie zuläſſige angeſehen werden. Die höchſte leitende Gewalt iſt in dieſem Falle auch nicht mehr die obervormundſchaftliche Behörde, ſondern das Miniſterium der Berufe, das Miniſterium des Cultus und Unterrichts, ſelbſt in dem Falle, wo, wie bei den Hoſpitälern, die Ausübung der Stiftung eine ſociale Bedeutung

hat, und daher mit dem Ministerium der socialen Fragen, dem Innern, in Verbindung steht. — Es versteht sich dabei, daß die Stiftungsurkunde in jedem Falle maßgebend sein muß; es wäre wohl eine der Wissenschaft der Verwaltung würdige Aufgabe, auf Grundlage dieser Urkunden einmal den historisch entstandenen und gegebenen Organismus so wie die Vertheilung der Stiftungen in irgend einem Lande mit voller Vollständigkeit und wissenschaftlicher Beherrschung darzustellen. Das so gewonnene Bild würde nicht bloß großen historischen Werth haben, sondern es würde uns auch zeigen, nach welchen Richtungen und in welchen Formen das Individuum in den verschiedenen Epochen die Aufgaben der Verwaltung auffaßt, und namentlich die nächsten Bedürfnisse derselben versteht, um so mehr, als wir derartige Arbeiten gänzlich entbehren.

Wir glauben, daß trotz der großen Verschiedenheit der Stiftungen in Beziehung auf ihre innere und äußere Ordnung, doch gewisse gleichmäßige Grundsätze bei ihnen durchgreifen werden. Nur fehlt uns dafür so gut als alles Material; denn bei einem solchen Gegenstande ist wenig Stoff so gut als gar keiner. Wir müssen deßhalb hier zuerst die Hoffnung und den Wunsch aussprechen, die uns bei dem Vereinswesen in noch viel höherem Maße lebendig werden, daß die große, theils administrative, theils nationalökonomische Wichtigkeit der Sache beim deutschen Bunde eine Institution hervorrufen möge, welche die genaue Statistik dieses ganzen Gebiets zu pflegen hätte, wie sie England für einen Theil seiner Vereine bereits besitzt. Wir sind überzeugt, daß man derselben auf die Dauer nicht wird entbehren können; möchten diese wenigen Worte dazu beitragen, auch die Staatsrechtslehrer Deutschlands für einen Wunsch zu gewinnen, den alle Nationalökonomen und Statistiker ohnehin mit uns theilen werden. In den bisherigen allgemeinen Bearbeitungen sowohl des öffentlichen Rechts als der Verwaltungslehre hat sich nur Mayer (Grundsätze des Verwaltungsrechts, 1862, §. 78) mit den „Stiftungssachen" etwas genauer beschäftigt, allerdings mit zu vorwiegender Berücksichtigung geistlicher Stiftungen. Für Baden gilt Spohn, Grundzüge der rechtlichen Stellung und administrativen Behandlung der Stiftungen in Baden (Magazin für Rechtspflege IV. 110). Das Recht der bayerischen Stiftungen ist sehr klar und gut bei Pötzl (bayerisches Verfassungsrecht §§. 88 und 118); die Verwaltung derselben von Mayerhofer, theoretisch-praktisches Handbuch zur Verwaltung des Stiftungs- und Communalvermögens in Bayern, zweite Auflage 1843. Ueber die Oberaufsicht über die Verwaltung der Stiftungen in Bayern siehe Pötzl (bayerisches Verwaltungsrecht S. 42). Rönne hat merkwürdigerweise gar nichts. — Ueber Württembergs Stiftungswesen Robert Mohl (württembergisches Staatsrecht II. §. 204), der jedoch die Stiftungen nur als zum Armenwesen gehörig auffaßt, was jedenfalls zu eng ist. Die sogenannte „Kastenordnung" ist dort die Verwaltung des Armenwesens; aber die Verwaltung der Stiftungen (Verordnung vom 9. Juli 1809); dieselbe wird ganz

den Gemeinden übertragen (Edikt vom 31. December 1817). — Königreich Sachsen, Verfassung von 1831 Art. 57: wornach die Aufhebung von Stiftungen nur in den Fällen stattfindet, wenn sie ihren Zweck nicht mehr erfüllen; eine ähnliche Verwendung darf nur mit Zustimmung der Landstände geschehen (Art. 60). Unter die Gemeinden gestellt, Gerichtsordnung 1838. Württemberg (Verfassung von 1831, Abschn. V.); Großherzogthum Hessen (Verfassung von 1830) ebenso; Sachsen-Coburg (Verfassung von 1821, speciell §. 30) Verwaltung nach den Stiftungsbriefen und Zustimmung der Landstände bei Aenderungen; Sachsen-Altenburg 1831, Abth. III. — Für Familienstipendien in Bayern, Verordnung vom 30. Oktober 1807 und 1812. Den Grundgedanken für alles deutsche Stiftungswesen spricht wohl der Reichsdeputationshauptschluß 1803, §. 65 aus: „Fromme und milde Stiftungen sind zu conserviren wie jedes Privateigenthum, doch so, daß sie der landesherrlichen Aufsicht und Leitung untergeben bleiben." — Vergl. Zöpfl I. §. 104. Jedenfalls wird das Stiftungswesen zwar dem Princip nach stets dem Organismus der Selbstverwaltung angehören müssen, während die einzelnen Stiftungen allerdings unter die einzelnen Zweige der inneren Verwaltung, und zwar entweder unter das Bildungs- oder unter das Hülfs- und Armenwesen fallen, was für die Statistik derselben maßgebend sein wird. Ueber das Stiftungswesen und sein Recht in England, namentlich über die Oberaufsicht des Staats und das Recht der Corporationen, sich selbst bye laws zu geben, siehe Gneist II. §. 125 u. oben. In den meisten deutschen Verfassungen sind schon jetzt die Stiftungen gewöhnlich mit Corporationen verwechselt, sofern ihrer Erwähnung geschieht, in den Gemeinderechten aufgeführt und den Gemeinden die Oberaufsicht über dieselben übertragen. Es scheint übrigens selbstverständlich, daß sie auch in diesem Falle unter die Oberaufsicht des Staats nach den von uns dargestellten Grundsätzen gehören.

Die Verwaltungslehre.

Von

Dr. Lorenz Stein.

Erſter Theil.

Dritte Abtheilung.

Zweite durchaus umgearbeitete Auflage.

Stuttgart.
Verlag der J. G. Cotta'ſchen Buchhandlung.
1869.

Die vollziehende Gewalt.

Dritter Theil.

Das System des Vereinswesens

und des

Vereinsrechts.

Von

Dr. Lorenz Stein.

Zweite durchaus umgearbeitete Auflage.

Stuttgart.
Verlag der J. G. Cotta'schen Buchhandlung.
1869.

Buchdruckerei der J. G. Cotta'schen Buchhandlung in Stuttgart.

Vorrede.

Wenn es verstattet ist, die letzte leitende Idee hier auszusprechen, welche mich bewogen hat, das Vereinswesen von der Selbstverwaltung zu scheiden und als einen selbständigen Theil zu behandeln, so kann ich das mit wenig Worten ausdrücken.

Das Vereinswesen steht noch auf der ersten Stufe seiner Entwicklung. Es ist bestimmt und fähig, im öffentlichen und Privatleben einen Platz einzunehmen, von dessen Bedeutung und Umfang wir nur noch die erste Ahnung haben. Wir müssen daher vor allen Dingen uns Rechenschaft ablegen von der Aufgabe, die inmitten der gewaltigen Bewegung des werdenden Vereinswesens eine Bearbeitung des in Theorie und Praxis so unfertigen Stoffes haben kann.

Der Charakter des Vereinswesens im Ganzen besteht, wie es stets im Anfange der Entwicklung großer staatlicher und socialer Erscheinungen der Fall ist, darin, daß es sich noch nicht als ein Ganzes zu begreifen und zu verstehen weiß. Jedes Gebiet des Vereinswesens betrachtet sich entweder als die eigentliche Hauptsache, oder aber als eine mit dem Gesammtleben überhaupt nicht zusammenhängende, zufällige Erscheinung. Die eine Hälfte des Vereinslebens wird daher gar nicht weiter beachtet; in der andern Hälfte dagegen steht jede große Form der Vereine für sich, wird für sich behandelt, erzeugt ihre besondere Literatur, ihre Gesetzgebung, ihre eigene Bewegung. Daher fehlt sogar die Frage, wohin das Vereinswesen als Ganzes gehöre; daher der bisherige Mangel, ja die fast gänzliche Zerfahrenheit in Gesetzgebung und Jurisprudenz, so wie es sich um Vereinsfragen handelt.

Dies nun wird anders werden, so wie die systematische Stellung, die organische Funktion des Vereinswesens als Ganzes, die

Entwicklung seines innern Systems den gewaltigen Umfang seiner Thätigkeit im Einzelnen zeigt.

Wir sind daher überzeugt, daß das Vereinswesen so gut wie die Regierung und die Selbstverwaltung künftig ein eigenes Gebiet der Staatswissenschaft bilden wird. Wir sind ferner überzeugt, daß die allgemeine Lehre vom Vereinswesen die Grundlage der Behandlung der auf die einzelnen Arten der Vereine bezüglichen Fragen und Rechtsbildungen werden wird. Wir halten fest, daß bald die Zeit kommen wird, wo kein öffentlicher Mann seine Bildung für vollendet erkennen wird, wenn er nicht diese allgemeinen Grundlagen des Vereins-Wesens und -Rechts kennt, und daß daher die ganze Jurisprudenz in diesem Gebiete eine neue Gestalt empfangen muß, so wie das Bewußtsein von der ganzen Bedeutung des Vereinsrechts aus dem Bewußtsein der gewaltigen Gesammtwirkung der Vereine hervorgeht. Die Zeit, wo der allein herrschende Schwerpunkt der Jurisprudenz in der beschränkten Interpretation des Privatrechts lag, geht ihrem Ende entgegen, und durch das Verständniß des öffentlichen Lebens werden alsdann die Rechtsgelehrten die Stellung wieder gewinnen, die sie einst gehabt, als das Römische Recht die einzige Form war, in der das Rechtsleben überhaupt zum Bewußtsein kam; und vielleicht ist das Vereinsrecht dazu berufen, an dieser großen Aufgabe wesentlich mitzuwirken.

Wien, October 1869.

Dr. Lorenz von Stein.

Inhalt.

Seite

Das Vereinswesen 1

Das Vereinswesen gegenüber dem Wesen des Staats und der Selbstverwaltung 3

Erster Theil.

Das allgemeine Wesen des Vereins und sein Inhalt.

Ausgangspunkt 7

Das Wesen des Vereins 9

a) Das organische Wesen des Vereins. Der persönliche Organismus desselben 10

b) Der Verein als Rechtssubjekt. Der Verein und das freie Verwaltungsrecht 14

c) Die ethische Bedeutung des Vereins. Die Principien der Gleichheit, Freiheit und Einheit 16

Zweiter Theil.

System des Vereinswesens.

Grundlagen 22

Erste Gruppe. Die natürlichen Verbindungen 26

1) Die Ehe und Familie 26

2) Die Communio 27

Zweite Gruppe. Die wirthschaftlichen Verbindungen 28

1) Verkehr, Vertrag und Vertragsarten. Verhältniß zum Vereinsrecht 29

2) Wesen und Begriff der Societas und der Universitas 31

Dritte Gruppe. Die Elemente des Vereins als selbständige Verbindungsformen (Gemeinschaften und Versammlungen) . . . 34

Die Gemeinschaften. Begriff derselben 35

Die drei Formen der Gemeinschaften: die Dorfgemeinschaft, die Geschlechtergemeinschaft und die Berufsgemeinschaft 37

Die Versammlungen 41

1) Begriff der Versammlung. Arten derselben 42

2) Das Rechtssystem der Versammlungen 45

Seite

a) Das innere Verſammlungsrecht (Geſchäftsordnungen) . . 46
b) Das ſtaatliche Verſammlungsrecht 49
England, Frankreich und Deutſchland 54
Vierte Gruppe. Das Vereinsweſen (Geſellſchaften und Vereine) . 63
I. Unterſchied von Geſellſchaft und Verein 63
a) Der principielle Unterſchied von Geſellſchaft und Verein . . . 65
b) Das ethiſche Element von Geſellſchaft und Verein in ſeinem Verhältniß zum Volks- und Staatsleben 66
c) Das Rechtsprincip des Geſellſchafts- und das des Vereinsweſens 70
d) Der formelle Unterſchied zwiſchen Geſellſchaft und Verein . . 72
e) Erſte Uebergangsform: Gründergeſellſchaften, Commandite auf Aktien, Gewerke 74
f) Zweite Uebergangsform: Die Geſellſchaft wird Verein durch ihre Mittel: die Aktie und die Aktiengeſellſchaft 77
II. Das Syſtem des eigentlichen Vereinsweſens 83
A. Das Syſtem der Geſellſchaften 85
I. Die perſönlichen Geſellſchaften. Ihr Uebergang zum Vereinsweſen 85
II. Die wirthſchaftlichen Geſellſchaften 87
1) Der Begriff der wirthſchaftlichen Geſellſchaft 87
2) Die Grundformen der Organiſation und die Arten der wirthſchaftlichen Geſellſchaft. Ihr Uebergang zum Verein 91
B. Das Syſtem der Vereine 97
I. Die Verbände als Uebergang von der Selbſtverwaltung zum Vereinsweſen 99
II. Die Genoſſenſchaften als Uebergang von der ſtändiſchen Corporation zum Vereinsweſen 102
III. Das Vereinsweſen. Grundlage. Verhältniß zur Staatsverwaltung 104
Erſte Claſſe. Die politiſchen Vereine und die Verbindungen . 109
Zweite Claſſe. Die Verwaltungsvereine und ihr Syſtem . . 115
Princip des Syſtems 115
I. Die Vereine für das geiſtige Leben 118
1) Weſen 118
2) Syſtem 119
I. Bildungsvereine 119
a. Vereine für den Bildungsberuf 119
b. Berufsbildungsvereine 121
c. Allgemeine Bildungsvereine 122
II. Vereine für Bildungsanſtalten 123
3) Charakter 124
II. Volkswirthſchaftliches Vereinsweſen 125
Begriff und Princip im Allgemeinen 125
Syſtem 128

Seite

Erste Art. Die Unternehmungsvereine 130
Princip. Die drei Gruppen derselben und ihre Funktion 130
Erste Gruppe. Das Aktien- oder Kapitalsvereinswesen 132
1) Wirthschaftliche Natur derselben 132
2) System der Aktienvereine. Die reinen Erwerbsvereine und die Verwaltungsvereine auf Aktien . 135
Rechtlicher Charakter. Das Verhältniß des Handelsgesetzbuchs zum Rechte derselben 138
Zweite Gruppe. Gegenseitigkeitsvereine. Versicherungsgesellschaften 139
1) Wirthschaftliches Wesen derselben 139
2) Rechtlicher Charakter der gegenseitigen Vereine . 142
Dritte Gruppe. Das Vereinswesen der Verbindungen zwischen Kapitals- und gegenseitigen Vereinen: Die Kreditvereine 144
1) Wirthschaftliche Natur derselben 146
2) Uebergang zum gesellschaftlichen Charakter . . . 148
3) Die Arten der Kreditvereine 149
a) Die unorganische Verbindung: Die Illimited liability der Aktiengesellschaften 151
b) Die organischen Verbindungen: die eigentlichen Kreditvereine 153
1) Die gemeinsame Natur derselben. Element ihrer Verschiedenheit im Wesen des Zahlungs- und Unternehmungskredits. Ueber den Namen: Erwerbsgenossenschaft . . . 153
2) Die Vereine für den Zahlungskredit: Die Gewerbe- oder Volksbanken 156
3) Die Vorschußkassen 158
Zweite Art. Die wirthschaftlichen Interessen-Vereine . . 161
1) Wesen derselben 161
2) Arten 164
3) Charakter 165
III. Das gesellschaftliche Vereinswesen 166
Begriff und Wesen 166
System. Die drei Gruppen und ihr Verhältniß zu einander 171
Erste Gruppe. Unterstützungsvereine 174
1) Wesen und Charakter derselben 174
2) Die Arten der Unterstützungsvereine 178
Zweite Gruppe. Hülfsvereine 180
1) Wesen und Charakter 180
2) Arten 181
Dritte Gruppe. Das Vereinswesen der Selbsthülfe . 184
Die beiden Arten 184

Seite

I. Die Arbeitervereine 185
1) Wesen derselben 185
2) Ihr wirthschaftliches und juristisches Princip . . 187
3) Arten 190
a) Die Arbeitsgenossenschaft als Arbeiterunternehmung (Productivgenossenschaften oder Vereine, eigentliche „Associationen" — cooperative Societies) 190
b) Die Wirthschaftsgenossenschaft (Consumvereine) 191
II. Die Arbeiterverbindungen und ihr Uebergang zur Arbeitervertretung (Coalitionen) 194

Dritter Theil.

Das Vereinsrecht.

Wesen desselben 197
Das geltende Vereinsrecht 201
Charakter der bisherigen Vereinsgesetzgebung 203
Das System des Vereinsrechts 213
Grundlagen desselben 213
Erster Theil. Der Verein als persönliche Einheit 216
A. Das innere Recht der Vereinspersönlichkeit 216
1) Die Gründung des Vereins. Die Gründergesellschaft . . . 216
2) Die Constituirung des Vereins 218
3) Die Statuten 220
4) Die Mitgliedschaft und ihr Recht 223
5) Die Auflösung des Vereins 227
B. Das öffentliche Recht des Vereins als Persönlichkeit 229
1) Die Oberaufsicht und die Gründung der Vereine 230
2) Die Anerkennung der Vereine. Die juristische Persönlichkeit derselben, die Anzeige, die Bestätigung, die Genehmigung (Concession) 233
3) Die Schließung und Auflösung der Vereine 237
Zweiter Theil. Die Verfassung der Vereine und ihr Recht 238
Begriff und Elemente des Systems derselben. Autonomie und Oberaufsicht im Vereinswesen 238
System der Vereinsverfassung 240
I. Das Präsidium als Haupt des Vereins 240
A. Inneres Recht 240
a) Begriff des Präsidiums 240
b) Die formalen Funktionen und Rechte des Präsidenten . . 242
c) Die organischen Funktionen und Rechte des Präsidiums . . 243
B. Oeffentliches Recht 245
II. Die Generalversammlung als beschließende (gesetzgebende) Gewalt . 245
Princip ihres Rechts 245

Seite

A. Inneres Recht 247
a) Die Ordnung der Generalversammlung und ihr Recht . . 247
b) Die Autonomie der Generalversammlung 250
Wesen derselben 250
1) Die Wahlen der Generalversammlung 251
2) Die Beschlüsse der Generalversammlung 251
3) Die Constatirung der Beschlüsse. Protocoll und Gericht 255
B. Oeffentliches Recht 256
a) Die Anzeige 256
b) Das Versammlungsrecht 257
c) Die Beschlüsse und die Oberaufsicht 258
Dritter Theil. Das Verwaltungsrecht des Vereinswesens 258
Begriff und Inhalt im Allgemeinen 258
I. Der Verwaltungsrath als Verordnungsgewalt 261
A. Inneres Recht 261
a) Natur und Stellung des Verwaltungsrathes. Der „Vorstand" des Handelsgesetzbuchs. Verhältniß zum Präsidium und zum Aufsichtsrath 261
b) Die Rechte des Verwaltungsrathes 264
1) Princip dieser Rechte 264
2) Die Ordnung des Verwaltungsrathes 266
3) Pflichten desselben 267
4) Die einzelnen Rechte desselben 268
5) Die Ausschüsse des Verwaltungsrathes 269
B. Oeffentliches Recht 270
II. Die eigentliche Verwaltung des Vereins und ihre Vollzugsorgane 272
A. Inneres Recht 272
a) Wesen der eigentlichen Vereinsverwaltung. Die Geldverwaltung und ihr Princip 272
b) Die Vollzugsorgane 273
1) Wesen derselben 273
2) Die Direktion 275
3) Die Bediensteten 279
B. Oeffentliches Recht 279
Allgemeines Princip. — Das Vollzugsrecht der Verwaltungsvereine 279
Vierter Theil. Das System der Verantwortlichkeit und der Haftung des Vereinswesens 281
Wesen und Princip desselben 281
A. Inneres Recht 283
I. Die Verantwortlichkeit im Vereinsrecht 283
a) Begriff und Princip desselben 283
b) Die verantwortlichen Organe und der Inhalt ihrer Verantwortlichkeit 284

Seite

c) Die Verwirklichung der Verantwortlichkeit. Rechenschaftsbericht. Interpellation. Mißtrauensvotum 286
II. Die Haftung im Vereinsrecht 288
Begriff und Princip derselben 288
A. Das innere Haftungsrecht des Vereinswesens 290
Begriff und Princip 290
Das System des inneren Haftungsrechts 291
Die Verwirklichung der Haftung 296
1) Die Revision, der Revisionsausschuß, der Aufsichtsrath . 296
2) Klage und Fachgeschworene 299
B. Das äußere Haftungsrecht des Vereinswesens als Haftung gegen Dritte 300
a) Das allgemeine äußere Haftrecht des Vereinswesens . . 301
b) Das äußere Haftrecht der Vereinsarten 303
B. Oeffentliches Recht 306
a) Die Oeffentlichkeit 306
b) Das Vereins-Commissariat 308

Das Vereinswesen.

Indem wir jetzt zum Vereinswesen als dem dritten großen Gebiete der vollziehenden Gewalt übergehen, dürfen wir uns nicht verhehlen, daß wir in mehr als einer Beziehung eine Aufgabe haben, welche mit der gewöhnlichen Auffassung und mit der bisherigen Literatur keineswegs übereinstimmt.

Wir dürfen uns daher wohl verstatten, dieselbe hier im Anfange so bestimmt als möglich zu bezeichnen, denn es ist wohl kein Zweifel, daß wir mit diesem ganzen Gebiete in einem Uebergangsstadium begriffen sind, und daß schon deßhalb die möglichste Klarheit über das, was wir zu thun haben, nothwendig wird.

Der erste Punkt, in welchem wir von allen bisherigen Bearbeitungen innerhalb dieses großen Gebietes — denn eine Bearbeitung des Ganzen gibt es eben noch nicht — abweichen, besteht darin, daß wir das Vereinswesen als einen organischen Theil der vollziehenden Gewalt auffassen. Es ist wahr, daß dasselbe dadurch irgend eine Stellung im Ganzen der Wissenschaft bekommt, während es bisher allerdings gar keine hatte. Ob aber diese Stellung die richtige sei, das wird manchem fraglich erscheinen.

Der zweite Punkt wird dann darin bestehen, daß wir das ganze Gebiet aller Formen, in denen es überhaupt eine Vereinigung unter den Menschen innerhalb des Staats gibt, als ein Ganzes auffassen und dadurch namentlich mit der bisherigen Behandlungsweise, welche die Gesellschaften und die Vereine so bestimmt trennt, daß die einen auf die andern systematisch gar keine Rücksicht nehmen, während man zugleich nicht bloß diese beiden Worte, sondern auch die verwandten, wie Körperschaft, Genossenschaft, Societät, Verband, ohne feste Bestimmung durcheinander wirft, in entschiedenen Widerspruch treten.

Wir nun müssen der Ueberzeugung sein, daß so lange in diesen beiden Punkten keine Gemeinsamkeit in Auffassung und Wortsinn gewonnen wird, eine wissenschaftliche Behandlung des Vereinswesens nicht möglich ist. Eine solche wissenschaftliche Behandlung aber ist gerade

in unſerer Zeit keineswegs bloß eine theoretiſche Angelegenheit, und die folgende Darſtellung wird, denken wir, das zur Genüge beweiſen. Denn wenn es etwas gibt, worüber man ſich wohl leicht einigen wird, ſo iſt es das, daß das Vereinsweſen mit ſeinem gewaltigen Aufſchwunge einerſeits und mit den noch größern, zum Theil ſehr unbeſtimmten Forderungen andererſeits, welche es an den Staat und ſein Leben macht, den eigentlich ſpecifiſchen Charakter unſerer Gegenwart bildet. Was immer wir im Leben und in der Theorie des öffentlichen Rechts zu berühren haben, alles iſt ſchon mehr oder weniger entwickelt dageweſen; nur das Vereinsweſen gehört in ſeiner Bedeutung und ſeiner wahren Geſtalt unſerem Jahrhundert an. Wovon immer wir ferner im Staate reden mögen, alles hat ſeine beſtimmte feſte Gränze, und ſtellt ſich leicht erfaßbar neben die übrigen Organe und Rechtsverhältniſſe des Ganzen hin; nur bei dem Vereinsweſen hat man ſich noch nicht ernſtlich gefragt, ob neben und über demſelben denn noch wirklich ein eigentliches Staatsleben nöthig, ja auch nur möglich ſei. Und es darf uns das nicht gar zu ſehr wundern, denn wir ſind mitten in der Zeit, in der dieſer neue Faktor unwiderſtehlich ſich Bahn bricht; nicht bloß in ſeinem Umfange, ſondern ſelbſt in ſeinen Principien iſt noch keine Art von Abſchluß gefunden, und hier wie immer deutet die Ungewißheit über den Namen die Unſicherheit über das Verſtändniß des Weſens ſelber an. Es iſt daher leicht, eine gewaltige Maſſe von Material zuſammen zu bringen und auch eine gewiſſe äußere Ordnung dafür zu finden, und niemand wird beſtreiten, daß das einen großen Werth hat. Allein wo die lebendige Entwicklung ſelbſt bei dieſem Material nicht ſtehen bleibt, ſondern immer Neues ſchafft und mit dem neuen Stoff neue Fragen erzeugt, da genügt die gewöhnliche Art und Weiſe der Behandlung nicht mehr. Wir müſſen, wollen wir anders der großen Werkſtatt der Geſchichte der Menſchheit näher treten, einen Standpunkt ſuchen, der alle Kräfte und Formen, welche hier wirken und erſcheinen, wie in Einem Griff zuſammenfaßt; bei einem ſo großen Leben wie dem unſerer Gegenwart iſt in Wahrheit ein auch nur halb gelungener Verſuch, das Ganze zu erkennen, mehr werth, als die Vollendung in der Bearbeitung eines einzelnen Theiles; niemand wird in dieſer Richtung ſo thöricht ſein, zu glauben, daß er ein Endgültiges zu finden im Stande ſei, wo es ſich noch um die erſten Principien handelt; allein wer dieſen Dingen ohne Befangenheit näher zugeſchaut hat, der wird geſtehen, daß es hier für die einzelnen Theile gar nichts Endgültiges gibt, ſondern daß wir die gemeinſame Kraft zu ſuchen und zu verſtehen haben, welche in ihnen allen lebendig iſt. Und das nun iſt das Ziel, das wir uns vorgeſetzt haben.

Von diesem Standpunkt aus dürfen wir daher sagen, was zu finden und zu bestimmen wir uns vorgesetzt haben.

Wir sind nämlich der Ueberzeugung, daß alle Formen der Einigung, die wir in ihrer Gesammtheit unter dem Worte „Vereinswesen" zusammenfassen, ihrer inneren, höheren Natur nach organische Erscheinungen derselben Idee und Kraft sind, welche den Staat erzeugt haben; daß sie daher unbedingt nicht der Privatrechtslehre und nicht der Volkswirthschaftslehre, sondern der Staatslehre angehören; daß deßhalb alle auf eine und dieselbe große Grundlage zurückzuführen und von dieser Grundlage aus zu verstehen sind; daß alle die verschiedenen Rechtsordnungen, welche für dieselben gelten, nur rechtliche Modifikationen desselben Gedankens, und daß alle die verschiedenen Worte und Begriffe, die hier vorkommen, nur Modifikationen derselben Grunderscheinung sind; daß sie alle von demselben Gesetz beherrscht werden, und daß es daher vor allem darauf ankommt, sie als Ein Ganzes zu verstehen. Erst wenn das geschehen ist, kann man zum Einzelnen übergehen.

Dieses nun darzulegen, ist unsere nächste Aufgabe.

Das Vereinswesen gegenüber dem Wesen des Staats und der Selbstverwaltung.

Es scheint uns gänzlich überflüssig, die Nothwendigkeit und den Werth der Vereinigung der Einzelnen zur Erreichung gemeinsamer Ziele überhaupt hier noch einmal zu wiederholen, und nachzuweisen, daß der tiefe, in jeder Persönlichkeit liegende Widerspruch zwischen ihrer unendlichen Bestimmung, die auch äußerlich in dem nie ganz gestillten Bedürfniß nach Gütern und äußern Erfolgen erscheint, und ihrer begränzten Kraft, die eben nicht bloß physisch und geistig, sondern auch volkswirthschaftlich eine begränzte ist, eben nur durch die Vereinigung mit andern gelöst werden kann. Diese große Thatsache ist ja die Basis alles organischen Gesammtlebens überhaupt; wir setzen sie als bekannt und anerkannt voraus. Wir müssen sie aber voraussetzen, weil eben auf ihr erst die Natur desjenigen wahrhaft erkannt werden kann, was wir — auch ohne direkte Beziehung zum öffentlichen Recht und doch als seine letzte Grundlage — das Vereinswesen als solches seinem höhern organischen Wesen nach nennen.

Zu dem Ende aber darf es uns gestattet sein, dieses Vereinswesen, ohne zuerst auf seinen wahren Inhalt einzugehen, dadurch zu bestimmen, daß wir es in sein organisches Verhältniß zu den übrigen Grundformen der menschlichen Einheiten, dem Begriffe und Inhalt des Staates

und dem der Selbſtverwaltung ſetzen. Uns ſcheint das für die weitere Entwicklung unſeres Gedankens ganz unentbehrlich.

Die einfachen Elemente dieſer Darſtellung ſind folgende:

Iſt es wahr, daß eine ſolche Einheit der Menſchen durch das Weſen der Menſchen — alſo der Perſönlichkeit — unbedingt, das iſt abſolut, nicht mehr vom Willen, vom Irrthum oder Willkür der Einzelnen abhängig, gegeben iſt, ſo muß ſie auch ſelbſtbedingt, das iſt ihren Grund in ſich ſelber tragend, daſtehen. Ein ſolches lebendiges Weſen, das ſeinen Grund in ſich ſelber hat, nennen wir nun eine Perſönlichkeit. Es iſt daher kein Zweifel, daß die Einheit der Menſchen durch das Weſen ihrer Perſönlichkeit gegeben, ſelbſt Perſönlichkeit — das iſt eine für die Einzelnen unbedingte, ganz von ihrem Willen unabhängige, durch ſich ſelbſt für die Einzelnen geltende Einheit ſein muß. Dieſe Perſönlichkeit nennen wir eben den Staat. Und aus dieſem perſönlichen Weſen des Staats haben wir eben das ganze Syſtem des Organismus und des Rechtes des Staats entwickelt.

Nun umfaßt der Staat allerdings alle Perſönlichkeit; aber ſeiner allgemeinen Natur nach umfaßt er auch nur das Allgemeine und Gleiche in Allen. Wenn es nun klar iſt, daß auch die Beſonderheit des perſönlichen Lebens der Perſönlichkeit angehört, ſo muß es Einheiten geben, welche ihrem Weſen nach dazu beſtimmt und fähig ſind, eben dieſe Beſonderheiten der Individuen in ſich aufzunehmen und zu verarbeiten. Solche Einheiten gibt es. Und aus ihnen entſtehen die Selbſtverwaltungskörper.

In Staat und Selbſtverwaltung aber iſt Ein gemeinſames Moment, welches zum Begriff und zum Weſen der Vereine hinüberführt. Beide Einheiten nämlich ſind für die einzelne Perſönlichkeit gegebene Thatſachen. Der Einzelne muß ſie annehmen wie ſie ſind; er kann ſich ihnen nicht entziehen; er kann ihre Natur nicht ändern; er muß ſich daher ihren Einſchränkungen unterwerfen; er wird von dem was ſie ſind und leiſten, von ihrem Maße, ihren Qualitäten, ihrer Art, ihren wirkenden Elementen abhängig, er wird von ihnen beherrſcht, und weder Bildung noch Reichthum, weder phyſiſche noch geiſtige Kraft ſind im Stande, dieſe ſeine Unterwerfung unter jene gewaltigen Thatſachen, von denen die eine ihn in ſeinem Weſen und die andere ihn in ſeiner Individualität erfaßt und beſtimmt, zu entziehen.

Iſt nun aber das letzte und höchſte Weſen aller Perſönlichkeit die Selbſtbeſtimmung, iſt dieſe Selbſtbeſtimmung in jenen beiden Formen der Einheit der letztern unterworfen, und iſt dennoch die Einheit als ſolche nothwendig, ſo ergibt ſich, daß dieß Element der letzten und höchſten Selbſtbeſtimmung des Einzelnen nur auf Einem Punkte ſeine

volle Geltung wieder gewinnen kann. Das ist, indem die einzelne Persönlichkeit, statt die Einheit aus den Thatsachen des Gesammtlebens zu empfangen, diese Einheit durch ihren eignen Willen sich selbst setzt. Und eine solche, nicht mehr aus dem allgemeinen Wesen der Persönlichkeit als nothwendig hervorgehende, und nicht mehr durch die thatsächlichen Zustände objektiv gegebene, sondern durch den freien Akt des Willens der einzelnen Persönlichkeit gesetzte Einheit des Lebens nennen wir im allgemeinsten Sinne des Wortes den Verein, und die Gesammtheit aller darauf bezüglichen Grundsätze, Erscheinungen und Rechtssätze umfassen wir mit dem allgemeinen Ausdrucke des Vereinswesens.

Wenn es nun gewiß richtig ist, die thätige Selbstbestimmung überhaupt die Freiheit zu nennen, so ist es klar, daß der Verein und das Vereinswesen die Hauptformen und Träger der Freiheit in der Gemeinschaft der Menschen sind. Es ist kein Zweifel, daß dieselben in höchst verschiedener Weise auftreten und thätig sein können; sie können groß und mächtig, klein und unbedeutend, gut und schlecht, nützlich und verderblich sein, aber frei sind sie immer. Wohin immer sie gelangen, wo immer sie erscheinen, bringen sie dieß Element der Selbstbestimmung und der Freiheit mit sich; es ist von ihnen ganz untrennbar, weil es der wahre Kern ihres Wesens ist; sie werden bedroht und zeitlich vernichtet, wo die Unfreiheit herrscht, aber sie entstehen sofort wieder, wo die freie Bewegung ihnen Raum gibt. Ja, hervorgehend aus dem innersten Wesen der Persönlichkeit, sind sie selbst in der Menschheit nie ganz zu vernichten; sie erzeugen sich gleichsam von selbst, ohne daß man ihre Entstehung jedesmal genau nachweisen könnte; sie bedürfen, eben weil sie auf der Natur der Persönlichkeit ruhen, nicht erst eines Bewußtseins von ihrer eignen Natur und Funktion, sondern sie entspringen aus jenem Drange, in dem sich eben die höheren Funktionen der Menschheit in dem Einzelnen kundgeben; sie sind daher nicht erst da, wo sie durch Recht und Gesetz geschützt und getragen sind, sondern sie sind ewig wie der Mensch selbst; es gibt gar keine Zeit und kein Volk, das ihrer jemals ganz entbehrt hätte oder entbehren könnte. Das ist die wahre Signatur ihrer hohen Bedeutung, daß sie unzerstörbar mit der ganzen Geschichte der Menschheit fortleben, sie begleiten und erfüllen, und sich Raum verschaffen, soweit sie es vermögen. Und in diesem Sinne, als unzertrennliche Elemente des Lebens der Menschheit und als stets wirkende Faktoren desselben, die durch das Wesen der letztern selbst gegeben sind, nennen wir Verein und Vereinswesen eben organische Begriffe.

Und damit ist nun auch der Uebergang zu unserer speciellen Auf-

gabe faſt von ſelber gegeben. Iſt das Vereinsweſen demnach ein organiſcher Begriff und ſind die Vereine in dem obigen Sinne organiſche Erſcheinungen, ſo müſſen und werden ſie in allen denjenigen Geſtaltungen des menſchlichen Lebens wieder erſcheinen, die wir als organiſche bezeichnen, das iſt ſolche, die durch die Einheit das Weſen des Einzelnen zum vollen Ausdruck bringen. Die Hauptgeſtalt dieſes organiſchen Lebens aber iſt der Staat. Es iſt daher klar, daß Verein und Vereinsweſen nicht etwa zufällig und willkürlich, ſondern daß ſie nothwendig und immer im Staate zur Erſcheinung und Geltung gelangen; das iſt, daß ſie organiſche Elemente des Staatsbegriffes ſind. Die Lehre vom Staate hat das, ſo lange es eine ſolche gibt, anerkannt. Sie hat ſogar, das Weſen der Perſönlichkeit verkennend, nicht etwa das Vereinsweſen als Theil und Glied des Staates, ſondern umgekehrt den Staat als Theil und Glied des Vereinsweſens, den Staat ſelbſt als Verein betrachtet. Sie hat eben dadurch, oft ohne es zu wiſſen, den Grundbegriff der Freiheit in die Idee des Staats hineingebracht, und ihr Jahrhunderte lang gültiger Ausdruck war der Satz, daß der Staat auf einem Vertrage beruhe, den die Einen aus dem Gefühl der Perſönlichkeit des Staats als einen nothwendigen ſetzten, der aus jener unklar gedachten Sociabilitas hervorgehe, die Andern dagegen im Contrat social aus der freien Selbſtbeſtimmung ableiteten. Wir nun haben dieſen Standpunkt überwunden. Wir ſetzen den Verein wie geſagt als Moment des Ganzen mit ſpecifiſcher Natur und Aufgabe, und mithin auch als organiſches Element des Staats. Und es iſt kein Zweifel, daß hier ſeine Stelle nicht in der Geſetzgebung, ſondern in der Verwaltung iſt; das Vereinsweſen iſt ein Theil der organiſchen freien Verwaltung neben der Selbſtverwaltung; und ſeine große Aufgabe als Moment des Staats iſt es daher, nicht etwa den Staat als ſolchen zu bilden oder ſein Weſen zu erklären, ſondern vielmehr das große Princip des Vereinsweſens in die freie Verwaltung des Staates hinein zu tragen und hier zur Geltung zu bringen. Und in dieſem Sinne bildet daher die Lehre vom Vereinsweſen einen organiſchen Theil der Verwaltungslehre, ſpeciell der Lehre von der vollziehenden Gewalt. Das iſt unſer Standpunkt im Allgemeinen.

Freilich iſt es nun dazu nothwendig, vorher das Vereinsweſen für ſich zu betrachten, ehe wir zum öffentlichen Recht deſſelben im obigen Sinne übergehen.

Erster Theil.

Das allgemeine Wesen des Vereins und sein Inhalt.

Ausgangspunkt.

Nun scheint es nach der bisherigen Darstellung kaum eine einfachere Sache zu geben, als die Feststellung des Begriffes des Vereins und die Entwicklung aller derjenigen Sätze, deren Gesammtheit wir als das Vereinswesen bezeichnen. Und dennoch beginnt gerade auf diesem Punkte, wo wir unsern eigentlichen Stoff zu finden scheinen, die größte Schwierigkeit, die uns vielleicht in dem ganzen Gebiete der Staatswissenschaft entgegentritt.

Denn wir haben bereits (Bd. II. S. 27) darauf aufmerksam gemacht, daß der Begriff des Vereins viel weiter geht als der der Verwaltung. Wir haben aber schon dort angedeutet, und hier wiederholt, daß dennoch der Verein erst in der Idee der Verwaltung seine wahre Erfüllung findet. Es ist daher klar, und das ist der Beginn der Schwierigkeit, daß der Ausdruck Verein sehr verschiedene Dinge bedeutet, ja daß zuletzt in diesem Worte eine so große Menge von Bedeutungen liegt und mit ihm so viele Erscheinungen umfaßt werden, daß zuletzt, wie es in solchen Gebieten stets der Fall ist, mit dem Worte und selbst mit der formalen Definition eigentlich gar nichts gesagt ist.

In der That ist das hier der Fall. Wir haben erst in neuester Zeit das sehen gelernt, was mir mit jenem Worte andeuten. Der Stoff ist an sich ein so gewaltiger und seinem Inhalte nach so tiefer, daß wir weit davon entfernt sind, ihn zu bewältigen. Hundert Namen stehen vor uns; hundert Bedeutungen und Rechte entfalten sich, sowie wir von dem Vereinswesen reden. Es ist unmöglich zu festen Ergebnissen, zu festen Bedeutungen zu gelangen, wenn wir hier nicht zum Abschluß gedeihen. Denn selbst wenn wir ganz absehen von der Verschmelzung von Staat und Selbstverwaltungsformen, die ja noch so manchem in das Gebiet des Vereinswesens fallen, so treten hier die verschiedensten Namen und Formen auf. Man redet von Einheit, Einigung, Vereinigung, Gemeinschaft, Genossenschaft, Gesellschaft, Verband, Verein, Association, Coalition und anderm, und während kaum jemand im Zweifel ist, daß alles das in irgend einer Weise dem Vereinswesen angehört, weiß doch niemand zu sagen, was jedes dieser Dinge an und für sich sein und bedeuten soll. Sind sie Worte für dasselbe? Drücken sie Besonderheiten an einem Gleichen aus? Enthalten

ſie etwas ganz oder zum Theil Verſchiedenes? Bezeichnen ſie überhaupt beſtimmte Begriffe und Erſcheinungen? Und dennoch wird der Juriſt und der Staatsmann darüber einig ſein, daß ohne Zurückführung auf einen feſten Grundgedanken hier weder ein praktiſches noch theoretiſches Verſtändniß, ja überhaupt keine Wiſſenſchaft möglich iſt, weder eine Wiſſenſchaft des Rechts noch eine ſolche des Staats.

Iſt dem nun ſo, ſo wird man wohl zugeben, daß es an und für ſich unthunlich iſt, bei der Aufſtellung jener formalen Definition des Vereinsweſens ſtehen zu bleiben und von ihr aus weiter zu gehen. Es wird eine ganz unabweisbare Aufgabe, jenen Vereinsbegriff über die Gränze der vollziehenden Gewalt hinaus zu verfolgen, und ſeine Geſtaltungen auch da zu unterſuchen, wo er mit der Verwaltung gar nichts mehr zu thun hat. Wir müſſen, wollen wir das Vereinsweſen in ſeiner wahren Bedeutung erkennen, jede Beſchränkung deſſelben auf ein beſtimmtes Gebiet zunächſt aufgeben. Und hier nun eröffnet ſich ein ſo gewaltiges Feld, daß wir mit gar keiner Definition mehr ausreichen. Hier treten wir in die Werkſtatt des Lebens ſelbſt. Der Blick erweitert ſich, und wir ſchauen nicht mehr Lehrmeinungen und ihren Werth, ſondern das Werden dieſer Geſtaltungen ſelbſt an, unter denen die, die wir ſuchen, als Haupt und Ziel daſteht, oder als ein innigſt verwandtes Geſchlecht mit all dem, was wir nun zu beſchreiben gezwungen ſind.

Um nun dazu zu gelangen, müſſen wir zunächſt die allgemeinſten Begriffe und Ausdrücke ſo weit thunlich beſtimmen, und von ihnen zum Sinn und Inhalt der beſonderen übergehen.

In der That ſind alle jene einzelnen Erſcheinungen, die wir oben angedeutet haben, eine große Geſammterſcheinung. Dieſelbe umfaßt, ihrem weiteſten Begriffe nach, alle menſchlichen Einigungen, ſoweit dieſelben nicht dem Staat oder der Selbſtverwaltung angehören, inſofern ſie im Leben der Menſchheit thätig ſind und inſofern in ihnen etwas Gemeinſames und Gleichartiges lebendig iſt. Die Geſammtheit dieſer Erſcheinungen nennen wir im weiteſten Sinne das Vereinsweſen. Die Thätigkeit dieſer einzelnen Einigungen theils in Beziehung auf ihre Mitglieder, theils in Beziehung auf die menſchliche Geſammtheit, die Kräfte, welche dabei wirken, die Erfolge, welche erzielt werden, die Bewegungen, unter denen dieß geſchieht, bilden das, was wir das Vereinsleben nennen. Aus der Selbſtändigkeit der einzelnen Einheiten gegenüber ihren eignen Mitgliedern, aus dem Verhältniß ihrer Organe, aus den vermögensrechtlichen, perſönlichen und öffentlichen Beziehungen geht dann das Vereinsrecht hervor; und die hiſtoriſche Bildung dieſes ganzen Lebensgebietes, ſein Verhalten zur Entwicklung

von Gesellschaft und Staat bildet endlich die Geschichte des Vereinswesens.

Alle diese Begriffe umfassen nun alle Formen und Arten, in denen die Menschen sich zu Einheiten zusammenfinden. Sie sind unendlich vielgestaltig, nach Form, Objekt, Zweck, Recht, gesellschaftlicher und staatlicher Stellung. Daß aber dennoch in ihnen eine bestimmte höhere Ordnung vorhanden ist, ist kein Zweifel. Sie zu finden, ist die Aufgabe der Wissenschaft. Damit sie aber das vermöge, bedarf sie eines festen Maßstabes. Ein solcher liegt nun in solchen Gestaltungen stets in derjenigen Form, welche wir als die vollendetste und höchste anerkennen müssen, denn nach dieser hin streben zuletzt alle unvollkommnen Bildungen. Diese höchste Form aber ist eben der Verein im eigentlichen Sinne. Und seinen Begriff und Inhalt müssen wir daher als Grundlage alles Folgenden zuerst entwickeln.

Das Wesen des Vereins.

Wir haben nun den formalen Begriff des Vereins bereits früher aufgestellt, als die freie Vereinigung Einzelner, die sich ihren Zweck und ihre Mittel im Gesammtleben selber setzt, oder als die organische freie That der menschlichen Gemeinschaft. Soll derselbe uns aber als Maßstab und Höhepunkt für alle Einigungen der Menschen gelten, so müssen wir seinen Inhalt genauer betrachten. Denn in der That wird der Unterschied desselben von den niedern Formen wesentlich in dem Grade bestehen, in welchem seine einzelnen Momente bei jenem ausgebildet sind, während andrerseits die hohe Bedeutung des Vereinswesens für das Gesammtleben der Menschheit erst dann klar wird, wenn wir über jene formale Definition hinausgehen.

Dieß nun geschieht dadurch, daß wir den Verein in seinem Verhältniß zu demjenigen Ganzen betrachten, von dem er selber ein Theil ist. Dieß Ganze aber ist das Leben der Persönlichkeit auf der Erde. Entsteht der Verein in demselben, wirkt er für dasselbe, ist er mit demselben an sich gegeben, so wird er selbst eine Gestaltung der Idee der Persönlichkeit sein. Und das ist es, was ihm nun seinen organischen Inhalt gibt.

Denn es folgt daraus, daß der Verein zunächst die großen Faktoren des persönlichen Lebens in sich enthält, es folgt ferner, daß an ihnen sein eignes Rechtsleben entsteht, und es folgt endlich, daß sie es sind, mit denen er in das Gesammtleben hineingreift.

Man möge uns daher verstatten, den Verein nach diesen drei Gesichtspunkten zuerst gleichsam psychologisch darzulegen. Die Folge

wird zeigen, daß zur Beherrschung des gesammten Vereinslebens diese Unterscheidungen ganz nothwendig sind. Sie erst bilden den Inhalt des Begriffes des Vereins in seiner Unterscheidung von den übrigen Formen der menschlichen Einigung, und damit die Bedingung für das organische Verständniß aller der Erscheinungen, die wir in jenes Gebiet hineinrechnen.

a) Das organische Wesen des Vereins. Der persönliche Organismus desselben.

Wir haben hier über den Begriff der Person nicht zu streiten. Allein wir glauben keinem Widerspruche zu begegnen, wenn wir sagen, daß alles, was wir „Person" nennen, zunächst ein körperliches Dasein hat, dann ein geistiges, welche sich gegenseitig bedingen und durchdringen, und endlich eine, die Selbstbestimmung enthaltende und setzende Einheit aller in jenen beiden Faktoren liegenden Momente.

Ist nun der Verein überhaupt ein persönliches Wesen, so muß auch er Körper, Geist und Willen haben. Und diese Momente sind in ihm vorhanden.

Der Körper jedes Vereins ist die Gesammtheit von Personen und von Gütern, welche ihm angehören; er hat wie der Mensch einen leiblichen und einen wirthschaftlichen Körper. Er kann sehr verschieden sein in Umfang und Objekt; seine Gestalt wird gleichfalls sich in hundert Modifikationen erzeugen; aber er ist stets und nothwendig vorhanden, und stets und nothwendig ist er bestimmt, die materiellen Bedingungen für das Leben des Vereins zu bilden und hinzugeben.

Allerdings aber ist dieser Körper des Vereins noch für sich kein Verein, obwohl er, wie der Körper des Menschen für sich da sein kann. Um zum Verein zu werden, muß das geistige Element belebend hinzutreten.

Das was wir die Seele oder das geistige Element des Vereins nennen, ist diejenige geistige Gewalt, welche aus den einzelnen Personen und ihren Gütern die Vereinigung, den Körper des Vereins erzeugt hat. Diese aber kann so wenig, wie überhaupt ein Wille, ohne Objekt gedacht werden. Das Objekt dieses Willens nennen wir nun den Zweck. Der Zweck der Vereinigung ist daher das geistige Leben derselben, das innere, rein persönliche Element desselben. Es kann der Zweck nun für sich gedacht werden, allein er kann ohne Körper — ohne eine für ihn bestimmte Vereinigung — nicht in die Wirklichkeit treten. Ohne Zweck ist die Vereinigung ein lebloser Körper, ohne Vereinigung ist der Zweck eine abstrakte Aufgabe des Lebens. Beide müssen daher vereinigt sein; beide, einander erfüllend, und vermöge des Wesens als Persönlichkeit einander bedingend, haben

daher auch die Fähigkeit, einander zu erzeugen, wie ſie einander von der andern Seite auch begränzen und beſtimmen; und dieſe Gegenſeitigkeit beider Elemente als wirkend gedacht, bildet nun das, was wir den Inhalt des Lebens des Vereins nennen.

Es iſt nun wohl hier verſtattet, einen Augenblick bei dem Weſen dieſes Vereinslebens ſtehen zu bleiben. Das pſychologiſche Intereſſe daran iſt nicht geringer als das praktiſche; es gilt nicht bloß für dieſen und jenen Verein, ſondern für ſie alle; und zuletzt beruht der wahre Werth und Einfluß des Vereins auf dieſen Elementen und ihrer Kraft.

In der That iſt nämlich jener Zweck zwar die eigentliche Seele des Vereins; aber er iſt wie die Seele des Menſchen theils im Werden begriffen, theils fähig, den Körper der Vereinigung zu verlaſſen. Er kann, wie jene, ſehr ſtark und lebenskräftig ſein bei wenig entwickelten organiſchen Formen, und er kann ſehr ſchwach und flüchtig ſein, obgleich die Formen ſorgfältig ausgebildet ſind. Er kann daher den Untergang dieſer Formen überdauern, und ſich ſelbſt neue erzeugen, und er kann die Formen, einer leeren Schale gleich, als todte Hülle des entſchwundenen Kerns verlaſſen und eine andre Heimath ſuchen. In ihm und ſeiner Wechſelwirkung mit den Individuen, welche den Verein bilden, liegt daher das, was wir das eigentliche Leben des Vereins nennen; die Kraft, mit der es die Einzelnen an ſich zieht, mit der es die Thätigkeit der Einzelnen für den Verein weckt und belebt, mit der es den individuellen Widerſtand bricht, ohne im Ganzen an Kraft zu verlieren, iſt die Lebenskraft des Vereins. Dieſe Lebenskraft iſt an ſich ganz gleichgültig gegen den Umfang ſowohl des Zweckes als der Mittel. Es kann ein kleiner und eng beſchränkter Verein eine große, und ein großer und weitgreifender Verein eine geringe Lebenskraft haben. Dieſelbe kann ſich oft im Einzelnen als eine bedeutende äußern, und im Ganzen gering ſein, und umgekehrt; ſie kann dauernd ſein und kann nur für beſtimmte Zeiten und Verhältniſſe erſcheinen. In ihr ruht der eigentliche Kern der Geſchichte nicht ſo ſehr des Vereinsweſens, als der einzelnen Vereine; ſie tritt uns zunächſt entgegen in einem gewiſſen allgemeinen Gefühl für dieſe Lebenskraft ſelber; dann aber wird ſie, wenn man aus dieſem Gefühle hinaus zur Meſſung übergehen will, näher beſtimmt theils an dem Werthe des Zweckes, theils an dem der Mittel. Und hier nun erſcheint ein großes und höchſt beachtenswerthes Geſetz über dieſe Lebenskraft der Vereine überhaupt, welches wie kein anderes geeignet iſt, uns die perſönliche Natur derſelben nahe zu legen. Der Zweck, den ſich der Verein ſetzt, iſt, wenn er einen großen Werth hat, fähig, die ihm mangelnden Mittel zu erzeugen; aber die Mittel eines Vereins, mögen ſie

so groß sein wie sie wollen, sind *nie* im Stande, den *Mangel eines klaren und großen Zweckes zu ersetzen*. Denn der Zweck des Vereins ist sein wahres Leben, und auf ihm beruht seine materielle Kraft; wenn ein Verein an seinen Mitteln untergeht, so hat es immer nur daran gelegen, daß sein Zweck entweder als ein rein individueller, oder verfehlter erschien. Die Grundlage der harmonischen Lebenskraft eines Vereins liegt daher stets in seinem Zwecke; *durch ihn* ist er, was er ist, und vermag er, was er vermag. Es ist daher möglich, daß eine Vereinigung gar keinen Zweck hat und auch unfähig ist, einen solchen zu entwickeln, wie bei den Gemeinschaften in vielen Fällen; und hier tritt daher die Auflösung der Gemeinschaft als organische Consequenz ein; der Rückfall ihrer Mittel in die individuelle Wirthschaft ist ein ganz organischer Proceß; sie war unfähig, selbst wo Gleichheit und Freiheit in ihr herrschte, zur Einheit zu gelangen. Wird sie aber fähig, so gewinnt sie erst den wahren Charakter des Vereins. In der Gesellschaft ist der letzte Zweck das Einzelinteresse; ohne Einheit ist und bleibt dieser selbst nur ein Mittel für diesen Zweck, und dieser Zweck ist es daher auch, welcher der Einheit in ihren Organen das Maß ihrer Berechtigung vorschreibt. Erst im Verein geht der Zweck über jedes einzelne Mitglied hinaus; in ihm erst ist die Einheit stärker als das Einzelne; und daher dann ist auch erst der Verein fähig, die großen Organe des persönlichen Lebens als seinen einheitlichen, persönlichen Organismus zur Geltung zu bringen. Das ist das allgemeine, wir möchten sagen psychologische Wesen jener „Seele“ im Verein, und in psychologisch richtiger Weise hat *Herbart* dieß gefühlt, wenn ihm auch das juristische und staatswissenschaftliche Verständniß abging, um daraus eine wissenschaftliche Theorie zu bilden, die allerdings zur Voraussetzung hat, daß man jedes Moment nur als Theil des Ganzen erkenne. Denn so mächtig auch jene „Seele“ ist, so ist sie doch noch nicht die Persönlichkeit selbst.

Wenn nämlich die Vereinigung die Mittel und der Zweck das Ziel ist, so mangelt noch eine Bedingung, um aus der Person die Persönlichkeit zu machen. Das ist die Fähigkeit der Selbstbestimmung der Vereinten als einer Einheit; und diese Fähigkeit hat zur Voraussetzung einen *Organismus der Einheit*, welcher die Gewalt und das Recht hat, die Mittel der Vereinigung für den Zweck des Ganzen zu verwenden. Betrachtet man nun diesen Organismus genauer, so enthält er, dem höheren Begriffe des Vereins gemäß, zwei große Elemente. Das eine dieser Elemente ist die Gesammtheit der selbstbestimmten, freien Persönlichkeiten, welche die Vereinigung bilden, das zweite aber ist die Organisation des einheitlichen Elementes, für sich

daſtehend. Hier erſcheint daher dieſe Einheit ſelbſt nicht mehr als ein einfacher Begriff; es ergibt ſich, daß wir ihn wenigſtens in diejenigen Elemente auflöſen müſſen, welche unbedingt mit dem Begriffe der Einheit als Perſönlichkeit gegeben ſind: und das iſt um ſo nothwendiger, als es ſich ſchon hier faſt von ſelbſt ergiebt, daß das Recht des Vereinsweſens durch dieſe elementaren Faktoren ſeine Hauptkategorien und ſeinen Inhalt empfängt und ihr gegenſeitiges Verhältniß zum Objekt hat. Auch ſind hier die Namen ſchon bekannt und wir haben mit keinen fremden Vorſtellungen und Begriffen zu thun. Der Organismus der Einheit des Vereins beruht nämlich zuerſt darauf, daß die Einzelnen, welche ihn bilden, auch in ihrer Verbindung mit dem Vereine freie und ſelbſtändige Perſönlichkeiten bleiben, indem ſie ihn durch ihren freien Willen ſelbſt bilden, und ihn verlaſſen, wann ſie wollen. Die Grundlage aller Vereine iſt daher der Begriff der Mitgliedſchaft; das iſt es, was ihn von Staat und Selbſtverwaltung weſentlich nach dieſer Seite hin unterſcheidet, denn der Verein hat keine Angehörige wie ſie, ſondern das Band, welches die Einzelnen mit ihm verbindet, iſt der freie Wille deſſelben. Iſt aber der Verein durch ſeine Mitglieder gebildet, haben ſich dieſelben zu dem gemeinſamen Zwecke vereint, ſo entſteht das formale perſönliche Element, die Organiſation des Vereins. Und dieſe vor allem iſt von entſcheidender Bedeutung nicht bloß für den Begriff, ſondern auch für das Leben und das Recht des Vereins.

Denn die Organiſation des Vereins enthält nun die Bedingungen, vermöge deren aus den Elementen des Vereins eine wirkliche perſönliche Thätigkeit entſtehen kann. Iſt das der Fall, ſo können wieder dieſe Bedingungen dem ganzen Weſen und Inhalt nach keine anderen ſein, als die in jeder Perſönlichkeit vorhandenen. Dieſe nun haben wir bereits in der Lehre vom Staate entwickelt. Sie ſind, in kürzeſtem Wort geſagt, das Ich der Perſönlichkeit, der Wille und die That derſelben. Ohne dieſe Momente iſt keine Thätigkeit, kein wirkliches Leben denkbar. Es folgt, daß demgemäß jeder Verein dieſe drei Elemente in ſich tragen muß. Wir drücken das nun in einfachſter Weiſe ſo aus, daß wir ſagen, jeder Verein hat ein Oberhaupt, welches wir gewöhnlich den Vorſtand nennen, eine geſetzgebende Gewalt, welche in der Gemeinſchaft der Mitglieder erſcheint, und eine vollziehende Gewalt, die man gewöhnlich den Verwaltungsrath nennt, unter der wieder die Vollzugsorgane dasjenige zu beſorgen haben, was wir als die eigentliche Verwaltung bezeichnet haben, die concreten Aufgaben des Vereins, die eben durch ſeinen Zweck geſetzt ſind. Es iſt nun ſelbſtverſtändlich, daß ſo gut wie im Staate auch im Verein dieſe

und dem der Selbſtverwaltung ſetzen. Uns ſcheint das für die weitere Entwicklung unſeres Gedankens ganz unentbehrlich.

Die einfachen Elemente dieſer Darſtellung ſind folgende:

Iſt es wahr, daß eine ſolche Einheit der Menſchen durch das Weſen der Menſchen — alſo der Perſönlichkeit — unbedingt, das iſt abſolut, nicht mehr vom Willen, vom Irrthum oder Willkür der Einzelnen abhängig, gegeben iſt, ſo muß ſie auch ſelbſtbedingt, das iſt ihren Grund in ſich ſelber tragend, daſtehen. Ein ſolches lebendiges Weſen, das ſeinen Grund in ſich ſelber hat, nennen wir nun eine Perſönlichkeit. Es iſt daher kein Zweifel, daß die Einheit der Menſchen durch das Weſen ihrer Perſönlichkeit gegeben, ſelbſt Perſönlichkeit — das iſt eine für die Einzelnen unbedingte, ganz von ihrem Willen unabhängige, durch ſich ſelbſt für die Einzelnen geltende Einheit ſein muß. Dieſe Perſönlichkeit nennen wir eben den *Staat*. Und aus dieſem perſönlichen Weſen des Staats haben wir eben das ganze Syſtem des Organismus und des Rechtes des Staats entwickelt.

Nun umfaßt der Staat allerdings alle Perſönlichkeit; aber ſeiner allgemeinen Natur nach umfaßt er auch nur das Allgemeine und Gleiche in Allen. Wenn es nun klar iſt, daß auch die Beſonderheit des perſönlichen Lebens der Perſönlichkeit angehört, ſo muß es Einheiten geben, welche ihrem Weſen nach dazu beſtimmt und fähig ſind, eben dieſe Beſonderheiten der Individuen in ſich aufzunehmen und zu verarbeiten. Solche Einheiten *gibt* es. Und aus ihnen entſtehen die Selbſtverwaltungskörper.

In Staat und Selbſtverwaltung aber iſt Ein gemeinſames Moment, welches zum Begriff und zum Weſen der Vereine hinüberführt. Beide Einheiten nämlich ſind für die einzelne Perſönlichkeit *gegebene* Thatſachen. Der Einzelne muß ſie annehmen wie ſie ſind; er kann ſich ihnen nicht entziehen; er kann ihre Natur nicht ändern; er muß ſich daher ihren Einſchränkungen unterwerfen; er wird von dem was ſie ſind und leiſten, von ihrem Maße, ihren Qualitäten, ihrer Art, ihren wirkenden Elementen abhängig, er wird von ihnen beherrſcht, und weder Bildung noch Reichthum, weder phyſiſche noch geiſtige Kraft ſind im Stande, dieſe ſeine Unterwerfung unter jene gewaltigen Thatſachen, von denen die eine ihn in ſeinem Weſen und die andere ihn in ſeiner Individualität erfaßt und beſtimmt, zu entziehen.

Iſt nun aber das letzte und höchſte Weſen aller Perſönlichkeit die Selbſtbeſtimmung, iſt dieſe Selbſtbeſtimmung in jenen beiden Formen der Einheit der letztern unterworfen, und iſt dennoch die Einheit als ſolche nothwendig, ſo ergibt ſich, daß dieß Element der letzten und höchſten Selbſtbeſtimmung des Einzelnen nur auf Einem Punkte ſeine

volle Geltung wieder gewinnen kann. Das ist, indem die einzelne Persönlichkeit, statt die Einheit aus den Thatsachen des Gesammtlebens zu empfangen, diese Einheit durch ihren eignen Willen sich selbst setzt. Und eine solche, nicht mehr aus dem allgemeinen Wesen der Persönlichkeit als nothwendig hervorgehende, und nicht mehr durch die thatsächlichen Zustände objektiv gegebene, sondern durch den freien Akt des Willens der einzelnen Persönlichkeit gesetzte Einheit des Lebens nennen wir im allgemeinsten Sinne des Wortes den Verein, und die Gesammtheit aller darauf bezüglichen Grundsätze, Erscheinungen und Rechtssätze umfassen wir mit dem allgemeinen Ausdrucke des Vereinswesens.

Wenn es nun gewiß richtig ist, die thätige Selbstbestimmung überhaupt die Freiheit zu nennen, so ist es klar, daß der Verein und das Vereinswesen die Hauptformen und Träger der Freiheit in der Gemeinschaft der Menschen sind. Es ist kein Zweifel, daß dieselben in höchst verschiedener Weise auftreten und thätig sein können; sie können groß und mächtig, klein und unbedeutend, gut und schlecht, nützlich und verderblich sein, aber frei sind sie immer. Wohin immer sie gelangen, wo immer sie erscheinen, bringen sie dieß Element der Selbstbestimmung und der Freiheit mit sich; es ist von ihnen ganz untrennbar, weil es der wahre Kern ihres Wesens ist; sie werden bedroht und zeitlich vernichtet, wo die Unfreiheit herrscht, aber sie entstehen sofort wieder, wo die freie Bewegung ihnen Raum gibt. Ja, hervorgehend aus dem innersten Wesen der Persönlichkeit, sind sie selbst in der Menschheit nie ganz zu vernichten; sie erzeugen sich gleichsam von selbst, ohne daß man ihre Entstehung jedesmal genau nachweisen könnte; sie bedürfen, eben weil sie auf der Natur der Persönlichkeit ruhen, nicht erst eines Bewußtseins von ihrer eignen Natur und Funktion, sondern sie entspringen aus jenem Drange, in dem sich eben die höheren Funktionen der Menschheit in dem Einzelnen kundgeben; sie sind daher nicht erst da, wo sie durch Recht und Gesetz geschützt und getragen sind, sondern sie sind ewig wie der Mensch selbst; es gibt gar keine Zeit und kein Volk, das ihrer jemals ganz entbehrt hätte oder entbehren könnte. Das ist die wahre Signatur ihrer hohen Bedeutung, daß sie unzerstörbar mit der ganzen Geschichte der Menschheit fortleben, sie begleiten und erfüllen, und sich Raum verschaffen, soweit sie es vermögen. Und in diesem Sinne, als unzertrennliche Elemente des Lebens der Menschheit und als stets wirkende Faktoren desselben, die durch das Wesen der letztern selbst gegeben sind, nennen wir Verein und Vereinswesen eben organische Begriffe.

Und damit ist nun auch der Uebergang zu unserer speciellen Auf-

gabe faſt von ſelber gegeben. Iſt das Vereinsweſen demnach ein organiſcher Begriff und ſind die Vereine in dem obigen Sinne organiſche Erſcheinungen, ſo müſſen und werden ſie in allen denjenigen Geſtaltungen des menſchlichen Lebens wieder erſcheinen, die wir als organiſche bezeichnen, das iſt ſolche, die durch die Einheit das Weſen des Einzelnen zum vollen Ausdruck bringen. Die Hauptgeſtalt dieſes organiſchen Lebens aber iſt der Staat. Es iſt daher klar, daß Verein und Vereinsweſen nicht etwa zufällig und willkürlich, ſondern daß ſie nothwendig und immer im Staate zur Erſcheinung und Geltung gelangen; das iſt, daß ſie organiſche Elemente des Staatsbegriffes ſind. Die Lehre vom Staate hat das, ſo lange es eine ſolche gibt, anerkannt. Sie hat ſogar, das Weſen der Perſönlichkeit verkennend, nicht etwa das Vereinsweſen als Theil und Glied des Staates, ſondern umgekehrt den Staat als Theil und Glied des Vereinsweſens, den Staat ſelbſt als Verein betrachtet. Sie hat eben dadurch, oft ohne es zu wiſſen, den Grundbegriff der Freiheit in die Idee des Staats hineingebracht, und ihr Jahrhunderte lang gültiger Ausdruck war der Satz, daß der Staat auf einem Vertrage beruhe, den die Einen aus dem Gefühl der Perſönlichkeit des Staats als einen nothwendigen ſetzten, der aus jener unklar gedachten Sociabilitas hervorgehe, die Andern dagegen im Contrat social aus der freien Selbſtbeſtimmung ableiteten. Wir nun haben dieſen Standpunkt überwunden. Wir ſetzen den Verein wie geſagt als Moment des Ganzen mit ſpecifiſcher Natur und Aufgabe, und mithin auch als organiſches Element des Staats. Und es iſt kein Zweifel, daß hier ſeine Stelle nicht in der Geſetzgebung, ſondern in der Verwaltung iſt; das Vereinsweſen iſt ein Theil der organiſchen freien Verwaltung neben der Selbſtverwaltung; und ſeine große Aufgabe als Moment des Staats iſt es daher, nicht etwa den Staat als ſolchen zu bilden oder ſein Weſen zu erklären, ſondern vielmehr das große Princip des Vereinsweſens in die freie Verwaltung des Staates hinein zu tragen und hier zur Geltung zu bringen. Und in dieſem Sinne bildet daher die Lehre vom Vereinsweſen einen organiſchen Theil der Verwaltungslehre, ſpeciell der Lehre von der vollziehenden Gewalt. Das iſt unſer Standpunkt im Allgemeinen.

Freilich iſt es nun dazu nothwendig, vorher das Vereinsweſen für ſich zu betrachten, ehe wir zum öffentlichen Recht deſſelben im obigen Sinne übergehen.

Erster Theil.

Das allgemeine Wesen des Vereins und sein Inhalt.

Ausgangspunkt.

Nun scheint es nach der bisherigen Darstellung kaum eine einfachere Sache zu geben, als die Feststellung des Begriffes des Vereins und die Entwicklung aller derjenigen Sätze, deren Gesammtheit wir als das Vereinswesen bezeichnen. Und dennoch beginnt gerade auf diesem Punkte, wo wir unsern eigentlichen Stoff zu finden scheinen, die größte Schwierigkeit, die uns vielleicht in dem ganzen Gebiete der Staatswissenschaft entgegentritt.

Denn wir haben bereits (Bd. II. S. 27) darauf aufmerksam gemacht, daß der Begriff des Vereins viel weiter geht als der der Verwaltung. Wir haben aber schon dort angedeutet, und hier wiederholt, daß dennoch der Verein erst in der Idee der Verwaltung seine wahre Erfüllung findet. Es ist daher klar, und das ist der Beginn der Schwierigkeit, daß der Ausdruck Verein sehr verschiedene Dinge bedeutet, ja daß zuletzt in diesem Worte eine so große Menge von Bedeutungen liegt und mit ihm so viele Erscheinungen umfaßt werden, daß zuletzt, wie es in solchen Gebieten stets der Fall ist, mit dem Worte und selbst mit der formalen Definition eigentlich gar nichts gesagt ist.

In der That ist das hier der Fall. Wir haben erst in neuester Zeit das sehen gelernt, was mir mit jenem Worte andeuten. Der Stoff ist an sich ein so gewaltiger und seinem Inhalte nach so tiefer, daß wir weit davon entfernt sind, ihn zu bewältigen. Hundert Namen stehen vor uns; hundert Bedeutungen und Rechte entfalten sich, sowie wir von dem Vereinswesen reden. Es ist unmöglich zu festen Ergebnissen, zu festen Bedeutungen zu gelangen, wenn wir hier nicht zum Abschluß gedeihen. Denn selbst wenn wir ganz absehen von der Verschmelzung von Staat und Selbstverwaltungsformen, die ja noch so manchem in das Gebiet des Vereinswesens fallen, so treten hier die verschiedensten Namen und Formen auf. Man redet von Einheit, Einigung, Vereinigung, Gemeinschaft, Genossenschaft, Gesellschaft, Verband, Verein, Association, Coalition und anderm, und während kaum jemand im Zweifel ist, daß alles das in irgend einer Weise dem Vereinswesen angehört, weiß doch niemand zu sagen, was jedes dieser Dinge an und für sich sein und bedeuten soll. Sind sie Worte für dasselbe? Drücken sie Besonderheiten an einem Gleichen aus? Enthalten

ſie etwas ganz oder zum Theil Verſchiedenes? Bezeichnen ſie überhaupt beſtimmte Begriffe und Erſcheinungen? Und dennoch wird der Juriſt und der Staatsmann darüber einig ſein, daß ohne Zurückführung auf einen feſten Grundgedanken hier weder ein praktiſches noch theoretiſches Verſtändniß, ja überhaupt keine Wiſſenſchaft möglich iſt, weder eine Wiſſenſchaft des Rechts noch eine ſolche des Staats.

Iſt dem nun ſo, ſo wird man wohl zugeben, daß es an und für ſich unthunlich iſt, bei der Aufſtellung jener formalen Definition des Vereinsweſens ſtehen zu bleiben und von ihr aus weiter zu gehen. Es wird eine ganz unabweisbare Aufgabe, jenen Vereinsbegriff über die Gränze der vollziehenden Gewalt hinaus zu verfolgen, und ſeine Geſtaltungen auch da zu unterſuchen, wo er mit der Verwaltung gar nichts mehr zu thun hat. Wir müſſen, wollen wir das Vereinsweſen in ſeiner wahren Bedeutung erkennen, jede Beſchränkung deſſelben auf ein beſtimmtes Gebiet zunächſt aufgeben. Und hier nun eröffnet ſich ein ſo gewaltiges Feld, daß wir mit gar keiner Definition mehr ausreichen. Hier treten wir in die Werkſtatt des Lebens ſelbſt. Der Blick erweitert ſich, und wir ſchauen nicht mehr Lehrmeinungen und ihren Werth, ſondern das Werden dieſer Geſtaltungen ſelbſt an, unter denen die, die wir ſuchen, als Haupt und Ziel daſteht, oder als ein innigſt verwandtes Geſchlecht mit all dem, was wir nun zu beſchreiben gezwungen ſind.

Um nun dazu zu gelangen, müſſen wir zunächſt die allgemeinſten Begriffe und Ausdrücke ſo weit thunlich beſtimmen, und von ihnen zum Sinn und Inhalt der beſonderen übergehen.

In der That ſind alle jene einzelnen Erſcheinungen, die wir oben angedeutet haben, eine große Geſammterſcheinung. Dieſelbe umfaßt, ihrem weiteſten Begriffe nach, alle menſchlichen Einigungen, ſoweit dieſelben nicht dem Staat oder der Selbſtverwaltung angehören, inſofern ſie im Leben der Menſchheit thätig ſind und inſofern in ihnen etwas Gemeinſames und Gleichartiges lebendig iſt. Die Geſammtheit dieſer Erſcheinungen nennen wir im weiteſten Sinne das Vereinsweſen. Die Thätigkeit dieſer einzelnen Einigungen theils in Beziehung auf ihre Mitglieder, theils in Beziehung auf die menſchliche Geſammtheit, die Kräfte, welche dabei wirken, die Erfolge, welche erzielt werden, die Bewegungen, unter denen dieß geſchieht, bilden das, was wir das Vereinsleben nennen. Aus der Selbſtändigkeit der einzelnen Einheiten gegenüber ihren eignen Mitgliedern, aus dem Verhältniß ihrer Organe, aus den vermögensrechtlichen, perſönlichen und öffentlichen Beziehungen geht dann das Vereinsrecht hervor; und die hiſtoriſche Bildung dieſes ganzen Lebensgebietes, ſein Verhalten zur Entwicklung

von Geſellſchaft und Staat bildet endlich die Geſchichte des Vereinsweſens.

Alle dieſe Begriffe umfaſſen nun alle Formen und Arten, in denen die Menſchen ſich zu Einheiten zuſammenfinden. Sie ſind unendlich vielgeſtaltig, nach Form, Objekt, Zweck, Recht, geſellſchaftlicher und ſtaatlicher Stellung. Daß aber dennoch in ihnen eine beſtimmte höhere Ordnung vorhanden iſt, iſt kein Zweifel. Sie zu finden, iſt die Aufgabe der Wiſſenſchaft. Damit ſie aber das vermöge, bedarf ſie eines feſten Maßſtabes. Ein ſolcher liegt nun in ſolchen Geſtaltungen ſtets in derjenigen Form, welche wir als die vollendetſte und höchſte anerkennen müſſen, denn nach dieſer hin ſtreben zuletzt alle unvollkommnen Bildungen. Dieſe höchſte Form aber iſt eben der Verein im eigentlichen Sinne. Und ſeinen Begriff und Inhalt müſſen wir daher als Grundlage alles Folgenden zuerſt entwickeln.

Das Weſen des Vereins.

Wir haben nun den formalen Begriff des Vereins bereits früher aufgeſtellt, als die freie Vereinigung Einzelner, die ſich ihren Zweck und ihre Mittel im Geſammtleben ſelber ſetzt, oder als die organiſche freie That der menſchlichen Gemeinſchaft. Soll derſelbe uns aber als Maßſtab und Höhepunkt für alle Einigungen der Menſchen gelten, ſo müſſen wir ſeinen Inhalt genauer betrachten. Denn in der That wird der Unterſchied deſſelben von den niedern Formen weſentlich in dem Grade beſtehen, in welchem ſeine einzelnen Momente bei jenem ausgebildet ſind, während andrerſeits die hohe Bedeutung des Vereinsweſens für das Geſammtleben der Menſchheit erſt dann klar wird, wenn wir über jene formale Definition hinausgehen.

Dieß nun geſchieht dadurch, daß wir den Verein in ſeinem Verhältniß zu demjenigen Ganzen betrachten, von dem er ſelber ein Theil iſt. Dieß Ganze aber iſt das Leben der Perſönlichkeit auf der Erde. Entſteht der Verein in demſelben, wirkt er für daſſelbe, iſt er mit demſelben an ſich gegeben, ſo wird er ſelbſt eine Geſtaltung der Idee der Perſönlichkeit ſein. Und das iſt es, was ihm nun ſeinen organiſchen Inhalt gibt.

Denn es folgt daraus, daß der Verein zunächſt die großen Faktoren des perſönlichen Lebens in ſich enthält, es folgt ferner, daß an ihnen ſein eignes Rechtsleben entſteht, und es folgt endlich, daß ſie es ſind, mit denen er in das Geſammtleben hineingreift.

Man möge uns daher verſtatten, den Verein nach dieſen drei Geſichtspunkten zuerſt gleichſam pſychologiſch darzulegen. Die Folge

wird zeigen, daß zur Beherrschung des gesammten Vereinslebens diese Unterscheidungen ganz nothwendig sind. Sie erst bilden den Inhalt des Begriffes des Vereins in seiner Unterscheidung von den übrigen Formen der menschlichen Einigung, und damit die Bedingung für das organische Verständniß aller der Erscheinungen, die wir in jenes Gebiet hineinrechnen.

a) Das organische Wesen des Vereins. Der persönliche Organismus desselben.

Wir haben hier über den Begriff der Person nicht zu streiten. Allein wir glauben keinem Widerspruche zu begegnen, wenn wir sagen, daß alles, was wir „Person" nennen, zunächst ein körperliches Dasein hat, dann ein geistiges, welche sich gegenseitig bedingen und durchdringen, und endlich eine, die Selbstbestimmung enthaltende und setzende Einheit aller in jenen beiden Faktoren liegenden Momente.

Ist nun der Verein überhaupt ein persönliches Wesen, so muß auch er Körper, Geist und Willen haben. Und diese Momente sind in ihm vorhanden.

Der Körper jedes Vereins ist die Gesammtheit von Personen und von Gütern, welche ihm angehören; er hat wie der Mensch einen leiblichen und einen wirthschaftlichen Körper. Er kann sehr verschieden sein in Umfang und Objekt; seine Gestalt wird gleichfalls sich in hundert Modifikationen erzeugen; aber er ist stets und nothwendig vorhanden, und stets und nothwendig ist er bestimmt, die materiellen Bedingungen für das Leben des Vereins zu bilden und hinzugeben.

Allerdings aber ist dieser Körper des Vereins noch für sich kein Verein, obwohl er, wie der Körper des Menschen für sich da sein kann. Um zum Verein zu werden, muß das geistige Element belebend hinzutreten.

Das was wir die Seele oder das geistige Element des Vereins nennen, ist diejenige geistige Gewalt, welche aus den einzelnen Personen und ihren Gütern die Vereinigung, den Körper des Vereins erzeugt hat. Diese aber kann so wenig, wie überhaupt ein Wille, ohne Objekt gedacht werden. Das Objekt dieses Willens nennen wir nun den Zweck. Der Zweck der Vereinigung ist daher das geistige Leben derselben, das innere, rein persönliche Element desselben. Es kann der Zweck nun für sich gedacht werden, allein er kann ohne Körper — ohne eine für ihn bestimmte Vereinigung — nicht in die Wirklichkeit treten. Ohne Zweck ist die Vereinigung ein lebloser Körper, ohne Vereinigung ist der Zweck eine abstrakte Aufgabe des Lebens. Beide müssen daher vereinigt sein; beide, einander erfüllend, und vermöge des Wesens als Persönlichkeit einander bedingend, haben

daher auch die Fähigkeit, einander zu erzeugen, wie sie einander von der andern Seite auch begränzen und bestimmen; und diese Gegenseitigkeit beider Elemente als wirkend gedacht, bildet nun das, was wir den Inhalt des Lebens des Vereins nennen.

Es ist nun wohl hier verstattet, einen Augenblick bei dem Wesen dieses Vereinslebens stehen zu bleiben. Das psychologische Interesse daran ist nicht geringer als das praktische; es gilt nicht bloß für diesen und jenen Verein, sondern für sie alle; und zuletzt beruht der wahre Werth und Einfluß des Vereins auf diesen Elementen und ihrer Kraft.

In der That ist nämlich jener Zweck zwar die eigentliche Seele des Vereins; aber er ist wie die Seele des Menschen theils im Werden begriffen, theils fähig, den Körper der Vereinigung zu verlassen. Er kann, wie jene, sehr stark und lebenskräftig sein bei wenig entwickelten organischen Formen, und er kann sehr schwach und flüchtig sein, obgleich die Formen sorgfältig ausgebildet sind. Er kann daher den Untergang dieser Formen überdauern, und sich selbst neue erzeugen, und er kann die Formen, einer leeren Schale gleich, als todte Hülle des entschwundenen Kerns verlassen und eine andre Heimath suchen. In ihm und seiner Wechselwirkung mit den Individuen, welche den Verein bilden, liegt daher das, was wir das eigentliche Leben des Vereins nennen; die Kraft, mit der es die Einzelnen an sich zieht, mit der es die Thätigkeit der Einzelnen für den Verein weckt und belebt, mit der es den individuellen Widerstand bricht, ohne im Ganzen an Kraft zu verlieren, ist die Lebenskraft des Vereins. Diese Lebenskraft ist an sich ganz gleichgültig gegen den Umfang sowohl des Zweckes als der Mittel. Es kann ein kleiner und eng beschränkter Verein eine große, und ein großer und weitgreifender Verein eine geringe Lebenskraft haben. Dieselbe kann sich oft im Einzelnen als eine bedeutende äußern, und im Ganzen gering sein, und umgekehrt; sie kann dauernd sein und kann nur für bestimmte Zeiten und Verhältnisse erscheinen. In ihr ruht der eigentliche Kern der Geschichte nicht so sehr des Vereinswesens, als der einzelnen Vereine; sie tritt uns zunächst entgegen in einem gewissen allgemeinen Gefühl für diese Lebenskraft selber; dann aber wird sie, wenn man aus diesem Gefühle hinaus zur Messung übergehen will, näher bestimmt theils an dem Werthe des Zweckes, theils an dem der Mittel. Und hier nun erscheint ein großes und höchst beachtenswerthes Gesetz über diese Lebenskraft der Vereine überhaupt, welches wie kein anderes geeignet ist, uns die persönliche Natur derselben nahe zu legen. Der Zweck, den sich der Verein setzt, ist, wenn er einen großen Werth hat, fähig, die ihm mangelnden Mittel zu erzeugen; aber die Mittel eines Vereins, mögen sie

ſo groß ſein wie ſie wollen, ſind nie im Stande, den Mangel eines klaren und großen Zweckes zu erſetzen. Denn der Zweck des Vereins iſt ſein wahres Leben, und auf ihm beruht ſeine materielle Kraft; wenn ein Verein an ſeinen Mitteln untergeht, ſo hat es immer nur daran gelegen, daß ſein Zweck entweder als ein rein individueller, oder verfehlter erſchien. Die Grundlage der harmoniſchen Lebenskraft eines Vereins liegt daher ſtets in ſeinem Zwecke; durch ihn iſt er, was er iſt, und vermag er, was er vermag. Es iſt daher möglich, daß eine Vereinigung gar keinen Zweck hat und auch unfähig iſt, einen ſolchen zu entwickeln, wie bei den Gemeinſchaften in vielen Fällen; und hier tritt daher die Auflöſung der Gemeinſchaft als organiſche Conſequenz ein; der Rückfall ihrer Mittel in die individuelle Wirthſchaft iſt ein ganz organiſcher Proceß; ſie war unfähig, ſelbſt wo Gleichheit und Freiheit in ihr herrſchte, zur Einheit zu gelangen. Wird ſie aber fähig, ſo gewinnt ſie erſt den wahren Charakter des Vereins. In der Geſellſchaft iſt der letzte Zweck das Einzelintereſſe; ohne Einheit iſt und bleibt dieſer ſelbſt nur ein Mittel für dieſen Zweck, und dieſer Zweck iſt es daher auch, welcher der Einheit in ihren Organen das Maß ihrer Berechtigung vorſchreibt. Erſt im Verein geht der Zweck über jedes einzelne Mitglied hinaus; in ihm erſt iſt die Einheit ſtärker als das Einzelne; und daher dann iſt auch erſt der Verein fähig, die großen Organe des perſönlichen Lebens als ſeinen einheitlichen, perſönlichen Organismus zur Geltung zu bringen. Das iſt das allgemeine, wir möchten ſagen pſychologiſche Weſen jener „Seele“ im Verein, und in pſychologiſch richtiger Weiſe hat Herbart dieß gefühlt, wenn ihm auch das juriſtiſche und ſtaatswiſſenſchaftliche Verſtändniß abging, um daraus eine wiſſenſchaftliche Theorie zu bilden, die allerdings zur Vorausſetzung hat, daß man jedes Moment nur als Theil des Ganzen erkenne. Denn ſo mächtig auch jene „Seele“ iſt, ſo iſt ſie doch noch nicht die Perſönlichkeit ſelbſt.

Wenn nämlich die Vereinigung die Mittel und der Zweck das Ziel iſt, ſo mangelt noch eine Bedingung, um aus der Perſon die Perſönlichkeit zu machen. Das iſt die Fähigkeit der Selbſtbeſtimmung der Vereinten als einer Einheit; und dieſe Fähigkeit hat zur Vorausſetzung einen Organismus der Einheit, welcher die Gewalt und das Recht hat, die Mittel der Vereinigung für den Zweck des Ganzen zu verwenden. Betrachtet man nun dieſen Organismus genauer, ſo enthält er, dem höheren Begriffe des Vereins gemäß, zwei große Elemente. Das eine dieſer Elemente iſt die Geſammtheit der ſelbſtbeſtimmten, freien Perſönlichkeiten, welche die Vereinigung bilden, das zweite aber iſt die Organiſation des einheitlichen Elementes, für ſich

daſtehend. Hier erſcheint daher dieſe Einheit ſelbſt nicht mehr als ein einfacher Begriff; es ergibt ſich, daß wir ihn wenigſtens in diejenigen Elemente auflöſen müſſen, welche unbedingt mit dem Begriffe der Einheit als Perſönlichkeit gegeben ſind: und das iſt um ſo nothwendiger, als es ſich ſchon hier faſt von ſelbſt ergiebt, daß das Recht des Vereinsweſens durch dieſe elementaren Faktoren ſeine Hauptkategorien und ſeinen Inhalt empfängt und ihr gegenſeitiges Verhältniß zum Objekt hat. Auch ſind hier die Namen ſchon bekannt und wir haben mit keinen fremden Vorſtellungen und Begriffen zu thun. Der Organismus der Einheit des Vereins beruht nämlich zuerſt darauf, daß die Einzelnen, welche ihn bilden, auch in ihrer Verbindung mit dem Vereine freie und ſelbſtändige Perſönlichkeiten bleiben, indem ſie ihn durch ihren freien Willen ſelbſt bilden, und ihn verlaſſen, wann ſie wollen. Die Grundlage aller Vereine iſt daher der Begriff der Mitgliedſchaft; das iſt es, was ihn von Staat und Selbſtverwaltung weſentlich nach dieſer Seite hin unterſcheidet, denn der Verein hat keine Angehörige wie ſie, ſondern das Band, welches die Einzelnen mit ihm verbindet, iſt der freie Wille deſſelben. Iſt aber der Verein durch ſeine Mitglieder gebildet, haben ſich dieſelben zu dem gemeinſamen Zwecke vereint, ſo entſteht das formale perſönliche Element, die Organiſation des Vereins. Und dieſe vor allem iſt von entſcheidender Bedeutung nicht bloß für den Begriff, ſondern auch für das Leben und das Recht des Vereins.

Denn die Organiſation des Vereins enthält nun die Bedingungen, vermöge deren aus den Elementen des Vereins eine wirkliche perſönliche Thätigkeit entſtehen kann. Iſt das der Fall, ſo können wieder dieſe Bedingungen dem ganzen Weſen und Inhalt nach keine anderen ſein, als die in jeder Perſönlichkeit vorhandenen. Dieſe nun haben wir bereits in der Lehre vom Staate entwickelt. Sie ſind, in kürzeſtem Wort geſagt, das Ich der Perſönlichkeit, der Wille und die That derſelben. Ohne dieſe Momente iſt keine Thätigkeit, kein wirkliches Leben denkbar. Es folgt, daß demgemäß jeder Verein dieſe drei Elemente in ſich tragen muß. Wir drücken das nun in einfachſter Weiſe ſo aus, daß wir ſagen, jeder Verein hat ein Oberhaupt, welches wir gewöhnlich den Vorſtand nennen, eine geſetzgebende Gewalt, welche in der Gemeinſchaft der Mitglieder erſcheint, und eine vollziehende Gewalt, die man gewöhnlich den Verwaltungsrath nennt, unter der wieder die Vollzugsorgane dasjenige zu beſorgen haben, was wir als die eigentliche Verwaltung bezeichnet haben, die concreten Aufgaben des Vereins, die eben durch ſeinen Zweck geſetzt ſind. Es iſt nun ſelbſtverſtändlich, daß ſo gut wie im Staate auch im Verein dieſe

großen Gewalten nicht immer klar geſchieden ſind; allein dem Raum nach ſind ſie ſtets und unbedingt, wenn auch oft in mannigfacher Verſchmelzung vorhanden. Jedoch hat dieſe Verſchmelzung eine ganz beſtimmte Gränze, welche den Verein vom Staate unter allen Umſtänden ſcheidet. Während im Staate das Oberhaupt die vollziehende und geſetzgebende Gewalt vereinen kann, bleibt im Verein die letztere ſtets von den beiden andern geſchieden. In dieſem Grundſatz erſcheint das große Lebensprincip aller Vereine und die Baſis ihrer ethiſchen Bedeutung in Staat und Geſellſchaft, zu der wir ſogleich gelangen. Aus jenen formalen Elementen aber entwickelt ſich nun das, was wir das Recht des Vereins nennen.

So iſt der Verein im engern und eigentlichen Sinne des Worts zunächſt eine Perſönlichkeit — die Einheit aller Elemente, welche den Inhalt der Perſönlichkeit bilden, zu einem ſelbſtändigen perſönlichen Leben. Die untergeordneten, unfertigen Formen der Einheiten nun unterſcheiden ſich demnach vom Vereine dadurch, daß ihnen entweder eins oder anderes dieſer Elemente geradezu fehlt, oder daß ſie dieſelben nicht organiſch, quantitativ und qualitativ, entwickelt haben. Der Werth dieſer Bemerkung aber beſteht darin, daß eben erſt nach dieſem Geſichtspunkt von einem Syſtem der Einigungen, von einem organiſchen Ganzen derſelben die Rede ſein kann; denn wie wir ſehen werden, beſteht aller Unterſchied der Vereine eben in dem Verhältniß, in welchem ſie obige Momente zur Entwicklung bringen. Und das nun wird um ſo wichtiger, als es zugleich die Grundlage für die Verſchiedenheit des Rechts des Vereinsweſens in allen ſeinen Arten und Theilen abgibt.

b) Der Verein als Rechtsſubjekt. Der Verein und das freie Verwaltungsrecht.

Es iſt ſelbſtverſtändlich, daß der Verein als Einheit von Perſönlichkeiten, die alle ſelbſt Rechtsſubjekte ſind, irgend ein Recht und Rechtsleben bei ſich entwickeln muß. Allein offenbar iſt es nicht in dieſem Sinne, daß wir von dem Vereine als einem Rechtsſubjekte reden. Die Bedeutung der Sache wird eine größere ſein.

Iſt nämlich der Verein eine Perſönlichkeit, welche die Einheit von Perſönlichkeiten bildet, ſo hat er ein doppeltes Grundverhältniß und ein doppeltes Recht. Einerſeits iſt er als einheitliche Perſönlichkeit Angehöriger des Staats, und das für dieſe Verhältniſſe geltende Recht nennen wir das ſtaatliche Vereinsrecht. Andrerſeits enthält der Verein die einzelnen Mitglieder und ſeine Organe, und aus der Selbſtſtändigkeit derſelben folgt eben dasjenige, was wir das innere Vereins-

recht nennen. Gewiſſe Elemente dieſer beiden Rechtsgebiete ſind nun in jeder Vereinsform enthalten; aber erſt der Verein im höheren Sinne des Wortes entwickelt das ganze Syſtem dieſer Rechte. Die Grundlagen deſſelben ſind folgende.

Das ſtaatliche Recht des Vereins beruht zunächſt auf dem Weſen und Inhalt ſeiner öffentlich rechtlichen Anerkennung als juriſtiſcher Perſönlichkeit, und enthält die Formen und Folgen dieſer Anerkennung. Dann aber erſcheint dieß Recht als Recht der Thätigkeit des Vereins in Beziehung auf Geſammtleben in Autonomie und Oberaufſicht, wie wir ſchon früher bemerkt haben; das Syſtem beider in ſeiner Anwendung auf das Vereinsleben werden wir unten darlegen.

Das Syſtem des inneren Vereinsrechts dagegen beruht auf zwei Principien, und erſcheint daher in zwei großen Gebieten.

Das erſte Princip alles inneren Vereinsrechts iſt der Grundſatz, daß der Verein eine freie Einigung ſelbſtändiger Perſönlichkeiten iſt, und enthält daher die juriſtiſche Formulirung und Anerkennung dieſes Grundſatzes einerſeits in dem Rechte der freien Mitgliedſchaft, anderſeits in dem freien Wahlrecht, und endlich in dem Rechte, daß der Wille des (perſönlichen) Vereins durch die Gemeinſchaft der Mitglieder, die Generalverſammlung und ihre Beſchlüſſe, geſetzt werde. Eben vermöge dieſes Rechts ſcheidet ſich nun im Verein die geſetzgebende von der vollziehenden Gewalt, und ſomit tritt das zweite Princip alles Vereinsrechts ins Leben. Dieſes nämlich beſteht darin, daß vermöge dieſer, im Weſen des Vereins liegenden Scheidung jener Gewalten jede einzelne ihre eigenthümliche Rechtsſphäre empfängt, und daß *daher* das Vereinsrecht ſeiner unentäußerlichen Natur nach im engſten Kreiſe die großen *Grundſätze des verfaſſungsmäßigen Verwaltungsrechts bei ſich zur Geltung bringt*. Das iſt eigentlich das wahre Weſen des Vereinsrechts und der Kern ſeines Einfluſſes auf das Geſammtleben. Und jetzt iſt es klar, daß wir damit den Punkt berührt haben, auf welchem der Unterſchied der niederen Formen der menſchlichen Vereinigung von der höheren Geſtalt des eigentlichen Vereins zur objektiven Geltung gelangt. Offenbar iſt dasjenige nämlich überhaupt *kein Verein mehr*, in welchem jene Scheidung der großen Lebensfaktoren der Perſönlichkeit an und für ſich nicht möglich iſt; hier iſt der Punkt, wo ſich das Vereinsweſen von den übrigen Einigungen der Menſchen ſcheidet. Das äußere Kriterium aber iſt hier die rechtliche Selbſtändigkeit des Oberhaupts oder Vorſtandes und das Recht der Mitgliedſchaft; ſind dieſe beiden Momente gegeben, ſo beginnt in ihnen das Vereinsweſen ſich zu entwickeln. Die niederen, unvollkommenen Formen deſſelben bleiben dann bei unvollkommenen

Formen, ja faſt bei Andeutungen jener Elemente ſtehen, und bringen es daher auch nicht zum wahren Vereinsrecht; erſt im Vereine zeigen ſich jene als vollkommen ſelbſtändig und das eigentliche Syſtem des Vereinsrechts wird möglich. Das nun im Einzelnen darzulegen iſt Sache des Folgenden. Wie reich aber das Rechtsleben des Vereinsweſens demnach ſein muß, ſcheint wohl ſchon aus dem Obigen hervorzugehen.

Aus dieſen Elementen ergibt ſich nun das, was wir das ethiſche Weſen des Vereins nennen müſſen, und das eigentlich die höhere Bedeutung des Vereinsweſens uns erſt nahelegt.

c) Die ethiſche Bedeutung des Vereins. Die Principien der Gleichheit, Freiheit und Einheit.

Die ethiſche Bedeutung des Vereins beſteht nun in dem Einfluß, den die eben dargelegten Principien des Vereinsweſens auf das Geſammtleben, ſpeciell auf die Organiſation und Entwicklung deſſelben in Staat und Selbſtverwaltung haben.

Um dieſe nun ihrer ganzen Bedeutung nach zu verſtehen, muß man allerdings den Blick auf die höchſten und doch alltäglichſten Thatſachen des menſchlichen Lebens richten.

Eben ſo tief in der menſchlichen Natur begründet als die Nothwendigkeit der Einheit, iſt auch die Verſchiedenheit der Menſchen überhaupt. Aus ihr geht der Proceß hervor, vermöge deſſen Ein Menſch die Leitung und Herrſchaft der andern übernimmt. Der thatſächlichen Verſchiedenheit gegenüber ſteht die principielle Gleichheit, nicht minder allgemein und nicht minder mächtig in jedem Einzelnen. Die Folge dieſes Widerſpruches iſt ein beſtändiger Kampf im Leben der Menſchen, in welchem der ſeiner Natur nach Höhere auch in der Einheit die höhere Stelle einzunehmen und zu behalten ſtrebt, welche ihm im Namen der Gleichheit von den andern ſtreitig gemacht wird. In dieſem Kampfe entwickelt ſich nun alsbald das Sonderintereſſe der Einzelnen, der Herrſchenden, welche um ihrer ſelbſt willen die Herrſchaft behalten wollen, und der Beherrſchten, welche gleichfalls aus eigenem Intereſſe die Herrſchaft dem Herrſcher entziehen möchten. Naturgemäß rufen dann die letzteren das höhere Weſen der Einheit zu Hülfe, und fordern zuerſt, daß man ihre Stellung im Namen der letzteren anerkennen ſolle. So entſteht der Gedanke, daß dieſe Stellung ein *Recht* enthalte; dieß Recht ſchließt dann im Namen der höheren Einheit, des Staats, das Recht der Beherrſchten aus. Damit dann ſind diejenigen, welche die minder Mächtigen ſind, dem Mächtigen im Namen des Rechts *unterworfen*, und ſo entſtehen jetzt die Begriffe und That-

ſachen der Ungleichheit, in welcher das Ungleichſein aus einer Thatſache zum Recht geworden iſt, der Unfreiheit, in welcher die minder Mächtigen rechtlich von der höheren Stellung ausgeſchloſſen ſind, und endlich die Herrſchaft, in welcher der Beſitz der Macht, welchen die Einheit über den Einzelnen gibt, zu einem Recht der Beſitzenden auf dieſe Macht wird. So erfüllt jener an ſich einfache Gegenſatz der Ungleichheit und Gleichheit das ganze Leben der Menſchheit; aus ihm gehen die geſellſchaftlichen Formen und Ordnungen hervor, und durch ſie wieder wird der Staat in Verfaſſung und Verwaltung beſtimmt. Geſellſchaft und Staat werden unfrei, die Einzelnen in ihnen ungleich, und der Staat wird eine der freien Entwicklung entfremdete Gewalt. Das iſt der Gang und der Inhalt der Geſchichte.

Nun iſt es klar, daß das höchſte Weſen der Menſchheit weder in der Ungleichheit und Gleichheit, ſondern in dem Werden der Einzelnen, der Entwicklung der Einzelnen von der niederen Stellung zur höheren iſt. In der That ſtehen daher jene Begriffe der Unfreiheit und Ungleichheit nicht mit dem thatſächlichen Weſen der Menſchen, ſondern mit ihrer Beſtimmung im Widerſpruch. Und der höhere Inhalt der Geſchichte geht deßhalb dahin, nicht etwa Gleichheit und Ungleichheit rechtlich zu formuliren, ſondern eben jene Beſtimmung der Menſchheit zu verwirklichen.

Wir nennen das Verhältniß, in welchem irgend eine hiſtoriſche oder pſychiſche Erſcheinung eben zu dieſer Verwirklichung der menſchlichen Beſtimmung ſteht, das Ethos deſſelben. Jedes Verhältniß des Menſchenlebens hat daher ſein Ethos. Mithin hat es auch das Vereinsweſen. Die ethiſche Bedeutung des Vereinsweſens beſteht daher in dem Verhältniß, in welchem es zu jener Entwicklung des höheren Weſens der Perſönlichkeit ſteht. Und dieſe Bedeutung darzulegen, iſt die Aufgabe des Folgenden.

Denn es iſt klar, daß mit den objektiven Ergebniſſen das Vereinsweſen, mit ihrem Einfluß auf das äußere materielle Leben das Weſen der Vereine keineswegs erfüllt iſt. Sie greifen vielmehr auf das Tiefſte in die höchſten Elemente des Daſeins hinein. Sie ſind Mächte, für welche ihre Wirkſamkeit auf dem materiellen Gebiete nur das Mittel iſt, auf dem des geiſtigen Werdens mächtig hineinzugreifen. Niemand bezweifelt das. Es kommt aber darauf an, dieß zugleich in ſeiner beſtimmten Form zur Erkenntniß zu bringen. Und dieß nun iſt nur möglich, indem man es mit den obigen Begriffen in Verbindung bringt.

Jeder Verein entſteht nämlich durch den freien Willen der Einzelnen, die ihn bilden. Er hat nicht die objektive Kraft der Perſön-

lichkeit des Staates, die Einzelnen zu zwingen, ihm anzugehören. Wir haben das Verhältniß bereits als das der Mitgliedſchaft bezeichnet. Das Weſen der Mitgliedſchaft enthält daher ſeinem Princip nach die Gleichheit aller, welche dem Verein angehören; denn die Bedingung der Exiſtenz des Vereins liegt auf dieſe Weiſe in dem an ſich freien und damit gleichen Beſchluß des Individuums. Im Verein tritt daher das große Princip der menſchlichen Gleichheit als ſeine Grundlage auf. Das iſt ſein erſtes ethiſches Moment.

Das Moment der Gleichheit iſt nun für die Betrachtung des Vereinsweſens von entſcheidender Bedeutung. Und ſchon hier iſt es nothwendig, daſſelbe ins Auge zu faſſen.

Denn trotz jenes Princips lebt die Ungleichheit auch in dem Vereine fort, und auch in dem Vereine wirkt ſie in ihrer Weiſe. Auch hier ſtrebt ſie ihrer Natur nach zu wirken, und die Herrſchaft Einzelner über die andern Einzelnen innerhalb des Vereins zu erzeugen. Jeder Verein hat daher in ſeinem Weſen zugleich den Keim der Ungleichheit, und der Kampf zwiſchen beiden Elementen erſcheint auch hier lebendig. Aber es iſt nicht dieſer Kampf an ſich, welcher das Weſen des Vereins ändert, ſondern derſelbe verliert erſt dann ſeinen Charakter, wenn die Ungleichheit ſeiner Mitglieder eine dauernde wird. Denn alsdann geſchieht das im Verein, was wir im Staate beobachten. Die Mächtigeren verbinden ſich, mehr durch die Natur der Sache als durch beſondern Willen; ſie bilden auch im Verein eine Klaſſe, und dieſe Klaſſe macht nun ihre herrſchende Stellung zum Recht; und wenn dieß Recht auf dieſe herrſchende Stellung derſelben anerkannt wird, ſo iſt der Verein kein Verein mehr. Er wird dann aus einem Verein eine Herrſchaft, ſei es die Herrſchaft eines Einzelnen, ſei es die Vieler; und die Herrſchaft iſt die rechtlich anerkannte Ungleichheit. Das iſt die organiſche Natur derſelben. Die Form aber, in welcher aus dem Verein die Herrſchaft wird, und das Kriterium dieſes Werdens der Herrſchaft und ihrer rechtlichen Ungleichheit iſt nun die unfreie Mitgliedſchaft. So wie das Recht des freien Eintritts und Austritts beſchränkt wird, kann das ſchwächere Element des Vereins dem ſtärkeren nicht widerſtehen; unfähig, die im Verein gegebene Einheit zu verlaſſen, wird es von dem ſtärkeren unterworfen, und verliert das Recht auf alles, was der Verein als ſolcher ſeinen Mitgliedern bieten kann. Darin liegt die Gefahr für den Verein; und es iſt ſchon hier klar, daß das Vereinsweſen überhaupt vermöge dieſer ſeiner Elemente von einer noch allgemeineren Thatſache abhängt; das aber iſt die Geſellſchaftsordnung, wie wir unten ſehen werden. Denn erſt da, wo das Vereinsweſen an die Stelle der Herrſchaft tritt, iſt für die ganze bürgerliche

Gemeinſchaft das Princip der Gleichheit feſtgeſtellt. Das aber durch die Macht der Vereine zu leiſten, iſt vor allen Dingen die Aufgabe der letzteren.

Das zweite große ethiſche Moment des Vereinsweſens beruht nun darauf, daß der Verein als freie Einigung für einen Zweck, den ſich die Mitglieder ſelber ſetzen, auch die Organe und Mittel ſelbſt beſtimmt, durch welche dieſer Zweck erreicht werden ſoll. Die Selbſtbeſtimmung aber nennen wir, wo ſie im Verhältniß zu Andern erſcheint, die Freiheit. Der Verein iſt daher die freie Einheit Gleicher. Er iſt es, der die Selbſtbeſtimmung, die wir als die wahre Grundlage der perſönlichen Entwicklung anerkennen müſſen, zum ſelbſtthätigen Organismus erhebt. Das iſt ſeine zweite große ethiſche Funktion.

Auch dieſe ethiſche Funktion kann nun in zweckmäßiger und nicht zweckmäßiger Weiſe ausgeübt werden; aber auch ſie beruht nicht auf ihrem Erfolge, ſondern auf ihrem Princip. Sie iſt an ſich unendlich viel wichtiger als das, was ſie erzeugt. Denn auch in ſie tritt jener Proceß der Klaſſenbildung und der Herrſchaft hinein; auch ſie wird Gegenſtand des Kampfes der Elemente, die wir als die ungleichen bezeichnen; auch ſie kann verloren werden und wird verloren. Daher hat auch ſie ihre feſten Kriterien, und dieſe ſind es, an denen ſich der Verein von ſeinem Uebergang in die andern unfreien Einheiten ſcheidet. Dieſe Kriterien beſtehen erſtlich in dem Rechte der Mitglieder, die Organe der Einheit zu wählen, oder dem Wahlrecht, und zweitens in dem Rechte der beſchließenden Gewalt der Geſammtheit, der Generalverſammlung. Es liegt in dem Weſen der Ungleichheit, daß die herrſchenden Elemente in jeder Einheit das Recht auf ihre herrſchende Stellung in der Natur ihrer höheren Macht ſuchen, ſei es der geiſtigen, ſei es der wirthſchaftlichen, und in der That iſt es dieſe, welche das organiſche Anrecht zur herrſchenden Stellung in jeder Einheit gibt; denn es iſt nicht ein logiſcher, ſondern ein organiſcher Satz, daß der Beſſere herrſchen ſoll. Daher denn das natürliche Streben der Hervorragenden, ihre Stellung von der Wahl unabhängig zu machen und ſich ein ſelbſtändiges Recht darauf zu erwerben. Sowie das geſchieht, verliert wieder der Verein ſeinen Charakter, und es entſteht auch von dieſer Seite die Herrſchaft. Wo aber das Wahlrecht andrerſeits ausgeſchloſſen wird, indem ſtatt des freien Beſchluſſes der Mitglieder die höhere Einheit, der Staat oder der Selbſtverwaltungskörper, die herrſchenden Organe einſetzt, da nennen wir eine ſolche Einheit eine unterworfene, die Aufhebung der Wahl in den Willen einer höhern Gewalt. Dieß iſt der naturgemäße Entwicklungsgang, den die Elemente des Unterſchiedes im Verein erzeugen. Das Weſen des letztern aber

erhält ſich dann noch darin, daß die Mitglieder anfangs wenigſtens über Zweck und Mittel beſchließen. Aber auch hier nimmt dieſelbe Gewalt, welche das Wahlrecht genommen, das Recht auf den Beſchluß. Und ſo verliert die Einheit ganz den Charakter eines Vereins, und wird zu einem dienenden Organ einer höhern Gewalt. Dieſer Proceß, theils von der herrſchenden Klaſſe, theils vom Staate ausgehend, durchdringt das ganze Vereinsweſen; und ihm gegenüber iſt es eben der Verein, der die Principien der Freiheit in der Einheit aufrecht hält. Und hält man nun das mit dem früher Geſagten zuſammen, ſo wird man erkennen, daß der Regel nach das Vereinsweſen um ſeines ethiſchen Princips der Gleichheit willen von den herrſchenden geſellſchaftlichen Elementen, um der Freiheit willen, die in ihm lebt, dagegen meiſt von der Regierung bekämpft wird. Unter welcher Vorausſetzung daſſelbe aber dennoch entſteht und ſich entwickelt, ſoll unten in der Geſchichte geſagt werden.

Das dritte große ethiſche Moment des Vereinsweſens wendet ſich nun der Thatſache zu, daß die Einheiten, welche über den Einzelnen herrſchen, Staat und Selbſtverwaltungskörper, für ihn als objektiv gegebene und geſetzte erſcheinen. Die Idee der freien Perſönlichkeit aber fordert, daß ſie auch die Zwecke, denen ſie dient, ſich ſelber ſetze, und nicht bloß in Beziehung auf ihre Verwirklichung frei und gleich ſei. Das nun geſchieht eben in dem Verein; er iſt die Form, in der die Gemeinſchaft ſich zur Selbſtbeſtimmung für ihre eignen Aufgaben erhebt; und in der freien und gleichen Betheiligung zum Mitarbeiten gerade an der Aufſtellung ſolcher Zwecke liegt zuletzt die höchſte Bethätigung der Selbſtbeſtimmung. Auch das nun hat ſein an ſich einfaches Rechtsprincip, und damit ſein Kriterium; daſſelbe beſteht darin, daß die Aufſtellung ſolcher Zwecke und der für ſie beſtimmten Vereine weder auf Zufall und Willkür, noch auf bloß hiſtoriſchen Thatſachen, noch auf Geheiß oder Erlaubniß der Regierung beruhe, ſondern auf dem freien Beſchluß der Mitglieder; daß aber auch andrerſeits die Mitglieder für dieſen Zweck und ſeine Erfüllung verantwortlich ſind und haften. Wir ſagen kurz, daß Autonomie und Oberaufſicht die beiden rechtlichen Formulirungen dieſer beiden Seiten des obigen ethiſchen Princips des Vereinsweſens bilden. Und hier beginnt daher noch ein andrer Kampf im Vereinsleben. Wieder tritt uns da von Seiten der mächtigen Elemente das Streben nach Herrſchaft entgegen, hier aber in der Form, daß die Organe der Einheit die Verantwortlichkeit und Haftung gegen die Mitglieder in verſchiedenſter Form von ſich abwälzen und wie ſie allein zur Herrſchaft gelangt ſind, nun auch allein ſie ausüben wollen. Und andrerſeits ſucht der Staat den Verein und ſeine Thätigkeit, in dem

mehr oder weniger klaren Bewußtſein, daß er zuletzt die gleiche Funktion mit ihm ſelber habe, ſich unterzuordnen, und ihn zu einem Organe ſeines Willens zu machen. Dieſer Proceß iſt nun ein bekannter; es iſt die Entwicklung der Oberaufſicht zur Vormundſchaft, oder zur Bevormundung der Bildung wie der Thätigkeit des Vereins. Auch ſie iſt eine große Gewalt; und es iſt die ethiſche Aufgabe des Vereins, ihr die eigne Freiheit als berechtigte entgegen zu ſetzen. Es iſt natürlich, daß dies im Anfange in rein negativer Form geſchieht; ja der Verein wird geradezu ein Feind des Staats und ſeiner natürlichen Berechtigung, und daher von demſelben als ſein tödtlicher Gegner, als eine öffentliche Gefahr verfolgt. Erſt in der freieren Ordnung verſchwindet dieſer Haß; damit aber tritt an den Verein nun auch die Aufgabe, ſtatt der ſtaatlichen Bevormundung das Princip der Verantwortlichkeit und der Haftung in ſeinem eignen innern Rechtsſyſtem zu entwickeln. Das iſt dann der höchſte Punkt im Leben des Vereinsweſens, und in ihm verwirklicht ſich ſeine wichtigſte ethiſche Aufgabe. Denn hier erſt wird er auch für das praktiſche Leben, die eigentliche Verwaltung, der Keim und Träger des freien Verwaltungsrechts, und wo daher ein wahres Vereinsweſen entſteht, da entſteht mit ihm und durch daſſelbe die verfaſſungsmäßige Verwaltung, als höchſtes organiſches Eigenthum eines Volkes.

So haben wir jetzt den Begriff und die Idee des Vereins in ihren beſondern Seiten entwickelt. Es iſt nunmehr wohl klar, weßhalb mit einer bloßen Definition des Vereins nichts genützt iſt; der Verein iſt nicht bloß eine formale Geſtalt in der freien Verwaltung; er iſt eine allgemeine Potenz in der menſchlichen Entwicklung. Er iſt zugleich eine Kraft, eine Conſequenz und eine organiſche Thatſache; er iſt ein Rechtsleben und ein inneres und äußeres Leben; er iſt eine Bedingung und zugleich ein Ergebniß der Entwicklung der ganzen menſchlichen Gemeinſchaft. Er kämpft und arbeitet; er lebt und kann ſterben; er hat Körper und Seele, Organe und Theile; er kann Recht und Unrecht thun. Aber immer bleibt er ein Moment am Staate. Der Staat ſelbſt iſt ſo wenig ein Verein, wie eine Perſönlichkeit ein Vertrag iſt; wir können den Staat ſo wenig durch den Verein erſetzen, wie wir einen Menſchen durch den Willen erſchaffen können. Er erfüllt den Staat mit Freiheit, aber er iſt nicht der Staat. Eben ſo wenig iſt er die Selbſtverwaltung; denn es kann die Gemeinde den Verein eben ſo wenig erſetzen, wie die Thatſache den Willen. Das ſcheint klar. Das Weſen der Perſönlichkeit iſt viel zu reich, um auch nur in Einer Grundform ſich ſelber genügen zu können.

Jedenfalls aber iſt der Verein auch in dieſer Beſchränkung keine

einfache Erſcheinung. Das was wir als Begriff und Idee des Vereins bezeichnet haben, iſt in der That nur die Spitze einer großen, unendlich vielgeſtaltigen Reihe von Erſcheinungen, aus denen ſich organiſch und hiſtoriſch jene höchſte Form erſt langſam herausbildet. Das Vereinsweſen iſt ein weit allgemeinerer Begriff als der Verein. Und dieß nun zeigt ſich in demjenigen, was wir das Syſtem des Vereinsweſens nennen.

Zweiter Theil.

Syſtem des Vereinsweſens.

Grundlagen.

Indem wir nun von dieſem abſtrakten Begriffe zum Syſtem des Vereinsweſens, das iſt zur wirklichen Geſtalt, welche jene Idee des Vereins in der menſchlichen Gemeinſchaft annimmt, übergehen, dürfen wir wohl Ausgangspunkt und Aufgabe möglichſt beſtimmt hinſtellen, da es ſich gegenüber dem eben ſo gewaltigen als vielgeſtaltigen Stoffe nicht um eine zweckmäßige Anordnung, ſondern um ein wiſſenſchaftliches Syſtem handelt.

An ein ſolches Syſtem nun ſtellen wir daher auch ganz beſtimmte Forderungen: kann es ſie nicht erfüllen, ſo hat es eben keinen Werth.

Die erſte Forderung iſt, daß alle Erſcheinungen, welche im allerweiteſten Sinn ſich unter die unbeſtimmteſte Vorſtellung vom Vereinsweſen befaſſen laſſen, in demſelben ihren natürlichen Platz finden; das heißt daß der organiſche Grundgedanke deſſelben die Beſonderheit und Bedeutung der einzelnen Arten jener Erſcheinung von ſelbſt erklärt.

Die zweite Forderung iſt die, daß mit dieſer ſyſtematiſchen Natur derſelben auch das Rechtsprincip für ſie gegeben ſei. Dieß Rechtsprincip für dieſelben iſt denn eben deßhalb auch nicht bloß ein geltendes Recht, ſondern vielmehr die juriſtiſche Formulirung der Natur jeder Art der Gemeinſchaft.

Dieſe beiden Forderungen können nun nur erfüllt werden, indem man von dem höchſten Standpunkt aus, den uns eben Begriff und Idee des Vereinsweſens zeigen, den eigentlichen Verein als Schlußpunkt derjenigen Entwicklung umfaßt, welche alle menſchliche Gemeinſchaft enthält und erzeugt. Wir erwähnen dieſes Standpunkts noch einmal auf die Gefahr hin, in Wiederholung zu verfallen.

Es ist kein Zweifel, daß die Einigung des Menschen eine absolute, das ist durch das Wesen der Persönlichkeit selbst gegebene Bedingung desselben ist.

Ist sie das, so mag zwar der Verein im engsten Sinne des Wortes die höchste Form der freien, selbstbestimmten Einigung sein; aber die Einigung überhaupt wird, wie alles Menschliche, nicht bloß in dieser Form bestehen. Sie wird eine *werdende* sein. Sie wird bei zufälligen, unklaren, beschränkten Formen beginnen; sie wird von ihnen weiter gehen; sie wird sich in hundert Gestaltungen und Versuchen entwickeln, bis sie ihre höchste Form erreicht; und diese wird wieder keine einzeln für sich bestehende sein, sondern sie selbst wird, indem sie das ganze Leben der Menschheit durchdringt, wieder je nach ihrem Objekt neue Gestalten annehmen; die Einigung wird ein *allgemeines*, bei dem Zufalle beginnendes und erst bei der höchsten Selbstbestimmung endendes organisches Element des Menschenlebens sein. Aber eben deßhalb wird auch durch diese ganze, scheinbar unendliche Vielheit von Erscheinungen Ein Gedanke hindurchgehen, dessen schöpferische Kraft alle Einzelheiten beherrscht, und dessen Erfassen eben das möglich macht, was wir das System nennen; das ist die Einheit in den Besonderheiten. Dieser Gedanke ist einfach.

Da die Vereinigung absolut nothwendig ist, so hat sie auch die Macht, an *jedes einzelne Moment* des menschlichen Daseins anzuknüpfen, und vermöge jedes einzelnen Moments eine Einheit von Persönlichkeiten zu erzeugen. Je höher die Idee dieser Einheit steigt, *je mehr Momente des menschlichen Lebens nimmt sie in sich auf*, desto größer, desto bedeutender, desto wichtiger wird die Vereinigung. Je mehr Momente sie aber in sich aufnimmt, desto mehr ist sie auch im Stande, die großen persönlichen, rechtlichen und ethischen Elemente der Idee des Vereins in sich zur Geltung zu bringen, desto tiefer greift sie in das Leben sowohl der Güter als der Geister hinein. Aber so wie neben und unter den höchsten Organisationen auch die andern bestehen und ihr Leben auf ihrer eigenthümlichen Basis fortsetzen, so vernichten auch im Vereinswesen die höheren und edleren Formen desselben nicht etwa die niedern, sondern sie bestehen alle zugleich fort; die Natur der persönlichen Welt erzeugt sie in lebendiger Wechselwirkung von Menschen und natürlichen Kräften immer aufs neue, und so geschieht das, was wir alle Tage sehen, daß das große Lebensprincip der Vereinigung der Menschen die ganze Menschheit umfaßt, und in der That gar kein Mensch existirt, der ganz außerhalb aller Einheit mit andern wäre. So innig und lebendig sind sie verbunden, die beiden größten Räthsel der Schöpfung, der Einzelne und

die Einheit. Will man ſie aber erklären, ſo wird niemand der Erkenntniß entgehen, daß alles was wir von dem einen wiſſen, nur durch das andere erkannt worden iſt.

Daraus nun ergibt ſich die formale Grundlage des Syſtems, der Begriff der Art der menſchlichen Einheiten.

Die Art der menſchlichen Einheiten entſteht, indem dieſe Einheit ſich an ein beſtimmtes, einzelnes Moment der Perſönlichkeit anſchließt, aus demſelben eine, zunächſt nur für dieß Moment geltende Verbindung unter Einzelnen erzeugt, und durch die Natur dieſes Momentes ihre eigene Natur empfängt.

Die Ordnung dieſer Arten als das eigentliche Syſtem entſteht, indem dieſe Momente ſelbſt als allgemeine erſcheinen, und die einzelnen in ſich enthalten und aufnehmen.

Die Grundzüge dieſes eigentlichen Syſtems ſind demnach folgende:

Die erſte Art beruht entweder auf dem natürlichen Moment des Geſchlechts, oder dem des Zufalls; daraus bilden ſich die Ehen und Familien, und andrerſeits das was wir die Communio nennen.

Die zweite Art entſteht durch das wirthſchaftliche Leben, für ſich betrachtet, und erhebt ſich bis zur Societas.

Die dritte Art beruht auf einem dauernden Verhältniß der Gemeinſchaft, das aber ein gegebenes iſt. Hier iſt ſchon die Einheit nicht mehr von Zufall oder Willkür abhängig; ſie erzeugt ſich ſelber; aber freilich erzeugt ſie ſich an einem Objekt; ſie iſt eine Vereinigung vermöge dieſer äußerlichen Potenz; ſie iſt deßhalb nicht frei, es iſt der Körper des Vereins, der für ſich zu wirken anfängt, noch kein Verein, und doch mehr als Communio und Societas; wir nennen ſie die Gemeinſchaften.

In der vierten Stufe entſteht dann die Gemeinſchaft ſchon durch den freien Willen des Einzelnen; in ihm entwickelt ſich die Seele des Vereins; aber dieſe Seele hat noch keinen Körper; ſie ſchwebt gleichſam unfaßbar, unverwirklicht, noch ohne Mittel und ohne Organ über der noch unorganiſchen Vereinigung; ſie verflüchtigt ſich daher ſofort wieder in das allgemeine Bewußtſein; aber ſie kann ſich auch einen Körper erzeugen und damit in die folgende Stufe übergehen, wenn ſie lebenskräftig genug iſt. Wir nennen ſie die Verſammlung.

Sowie nun der Zweck, in der Verſammlung zur beſtimmten Formulirung gelangend, ſich durch den Willen der Einzelnen Mittel und Organe ſetzt und dadurch ſelbſt ein eigenes dauerndes Leben empfängt, ſo entſteht die erſte Art des eigentlichen Vereins. In ihr aber erſcheint ſtets jener Zweck noch als der Zweck des Einzelnen; der Einzelne will noch nichts, was über ihn hinausginge; er will noch

nur sich selbst als Zweck des Vereins; und das Verhältniß, in welchem der Einzelne sein eigner Zweck ist, ist das Interesse. Die Art des Vereins daher, in welcher das Einzelinteresse zugleich Ursprung und Zweck der Vereinigung ist, jedoch schon vermöge desselben zum einheitlichen Organismus übergeht und denselben zu einem förmlichen Rechtssystem ausbildet, nennen wir die Gesellschaft.

Erst da aber, wo die Vereinigung der Einzelnen so weit gelangt, um an die Stelle des Interesses der Mitglieder das Gesammtinteresse, an die Stelle des besondern Zweckes den höchsten Zweck des menschlichen Lebens zu setzen, und für diesen Zweck mit den materiellen und geistigen Kräften der Vereinigten nach freier Selbstbestimmung thätig zu werden, entsteht der eigentliche Verein. Erst der eigentliche Verein ist daher auch fähig, alle Momente der ethischen Bedeutung in sich auszubilden; erst der eigentliche Verein enthält das wahre Vereinswesen; und, um hier den Anknüpfungspunkt an unsere ganze Arbeit zu geben: erst der eigentliche Verein ist das freie Organ der vollziehenden Gewalt, das Hauptorgan der freien Verwaltung. Erst dann, wenn aus den übrigen Formen sich der Verein entwickelt hat und in seinen vielfachen Gestaltungen, wie wir sie unten darlegen werden, in das Leben der Menschheit eingreift, reden wir auch im eigentlichen Sinne des Wortes von einem Vereinswesen und Vereinsleben, und erst hier beginnt daher auch das Gebiet des Vereinsrechts in seiner strengeren Bedeutung. Darum vermag auch erst der Verein alle Verhältnisse der Menschheit zu umfassen, weil er selbst das Wesen der Persönlichkeit in seiner höheren Form ausdrückt, während alle anderen Arten beschränkt und vorübergehend sind. Und darum ist auch das eigentliche Vereinswesen historisch die letzte und höchste Form dieser Entwicklung, eine Form, von der wir bisher nur noch den ersten, höchst unfertigen Umfang sehen, die aber bestimmt ist, die Zukunft der gesitteten und freien Menschheit zu beherrschen.

Das nun ist das System des Vereinswesens in dem weitern Sinne, in welchem es alle Formen menschlicher freier Vereinigung umfaßt. Wir nun müssen sie noch alle behandeln; denn nur dadurch, glauben wir, kann Klarheit und Einverständniß in die Wissenschaft kommen, daß wir nunmehr alle bisherigen Vorstellungen und Worte, und zugleich alle Rechtsbildungen des weiten Gebietes nach jenen Grundformen ordnen und bestimmen. Denn erst wenn diese elementaren Begriffe feststehen, wird es einen allgemeineren Werth haben, von der Geschichte und dann von dem Rechtssysteme des Vereinswesens zu reden.

Es ist wohl hier für die Kritik keine Stelle. Wir wissen über die Anordnungen, wie sie z. B. bei Beseler und Gierke sich finden, nichts hinzuzu-

fügen; doch hat der letztere einen achtungswerthen Anlauf genommen, den vorzüglich die unklare Vorstellung von der Genossenschaft stört. Eben so wenig genügt unsere Darstellung in der ersten Auflage, welche durch die Beschränkung auf Gesellschaften und Vereine durchaus unvollständig wird. Im Uebrigen gibt es keinen Versuch, das Ganze zu umfassen.

Erste Gruppe.

Die natürlichen Verbindungen.

Die natürlichen Verbindungen der Menschen unter einander sind nun diejenigen, bei welchen nicht der Wille und nicht das Interesse, nicht die historische Thatsache und nicht die Idee, sondern bei denen eine natürliche Gewalt die Einigung erzeugt. Sie sind die unterste Stufe der Vereinigung, wenn man sie von dem Standpunkt des Vereinswesens betrachtet. Jedoch sind sie sehr verschieden ihrem Inhalt nach, je nachdem sie von dem persönlichen oder dem rein sächlichen Elemente ausgehen; sie haben darnach eine sehr verschiedene Bestimmung und ein sehr verschiedenes Recht. Es muß uns genügen, da beide ohnehin bekannt sind, sie hier nur kurz zu charakterisiren. Wir haben sie schon oben bezeichnet als die Ehe und Familie und die Communio.

1) Die Ehe und Familie.

Die Ehe und Familie als erste Form der menschlichen Gemeinschaft beruhen auf dem Geschlecht. Sie sind allerdings zuerst rein natürliche Thatsachen; allein die innige Beziehung zwischen Mann, Frau und Kind gibt ihm einen Inhalt von höchster ethischer Tragweite; und dieß ethische Element ist es, das die Trauung und das Trauungsrecht, das man gewöhnlich als das „Eherecht“ faktisch bezeichnet, zum öffentlichen Ausdruck bringt. Das eigentliche Eherecht enthält vielmehr die Selbständigkeit der Gatten und Kinder in der Ehe und Familie. Allein mit allem ihrem Inhalt sind sie dennoch keine Theile des Vereinswesens. Denn allerdings ist der Eintritt frei, aber der Austritt ist es nicht. Eine Gleichheit der Mitglieder ist undenkbar; eine Organisirung auf Grundlage der freien Wahl gibt es nicht; das Haupt der Familie ist gegeben. Die Familie selbst ist ferner eine beschränkte ihrem Umfang nach; ihre Aufgabe erfüllt und erschöpft sie vollkommen innerhalb ihrer Mitglieder; sie ist daher ein Organ des sittlichen und nicht des öffentlichen Lebens. Es scheint überflüssig, das hier weiter zu verfolgen. Niemand wird sie unter das Vereinswesen zählen, obwohl sie unter den Vereinigungen der Menschen durch dasjenige Moment eine so hohe Stellung einnehmen, die in keinem andern

Gebiete in dieſer Weiſe zur Erſcheinung gelangt. Das iſt die Individualität. Die Ehe und die Familie ſind die Formen, in denen ſich das organiſche Leben der Menſchheit gleichſam die Frage zur Beantwortung bringt, ob und wie weit die Individualität in der, das ganze Leben der Individuen umfaſſenden Einheit noch ſich verhalten und wie ſie in derſelben wirken kann. Das iſt der Standpunkt, von welchem aus die Familie betrachtet werden muß. Unſrem Gebiete gehört ſie weiter nicht an. Das Geſchlecht erſcheint erſt unten.

2) Die Communio.

Während nun in Ehe und Familie das rein perſönliche Element die Gemeinſamkeit erzeugt, haben auch die rein natürlichen Kräfte, welche die Welt der natürlichen Dinge von außen her beſtimmen, die Gewalt, in ſcharf begränztem und engem Kreiſe ſolche Gemeinſchaften als objektive Zuſtände hervorzubringen.

Dieſe natürlichen Einheiten oder lieber die natürlichen Gemeinſchaften entſtehen nämlich da, wo *ohne* Zuthun des individuellen Willens eine Verſchmelzung von *Gütern* verſchiedener Eigenthümer eintritt. Wir nennen nun ſolche Verſchmelzung eine Communio, und nach ihrem Urſprung eine Communio incidens, wenn der Grund zur Verſchmelzung ein zufälliger und vorübergehender war. Ueber die rechtliche Natur derſelben brauchen wir zum Inhalte des römiſchen Rechts nichts hinzuzufügen. Wohl aber muß das hier feſtgehalten werden, daß Begriff und Weſen, und damit auch das Recht der Communio keineswegs auf die Communio incidens beſchränkt ſind, ſondern daß dieſelbe auch durch das perſönliche Leben entſtehen kann. Das iſt da der Fall, wo eine *Erbſchaft* oder eine *Concursmaſſe* auftritt. Auch hier iſt eine Communio vorhanden, und das Recht beider iſt nichts als das durch ihre ſpecielle Natur modificirte Recht der Communio incidens. Doch haben wir hier den Inhalt dieſes Rechts, des Erbrechts und des Verlaſſenſchaftsrechts, nicht zu unterſuchen. Wohl aber iſt es klar, daß hier das *erſte* Element alles Vereinsweſens, die freie Beſtimmung zur Mitgliedſchaft fehlt, und damit auch *vollſtändig* der Mangel jeder Vereinsbildung. *Daher* iſt der Inhalt dieſes ganzen Rechts ein ſehr einfacher; er iſt ausſchließlich das Recht der *Auflöſung* dieſer Einheit, der Herſtellung der unbeſchränkten Individualität des Eigenthums an der Stelle der zufälligen Verwiſchung ihrer Grenze; das Recht auf die Actio communi dividundo iſt von *keinem* Rechtsſyſtem je bezweifelt worden. Von einem Angehören an das Vereinsweſen iſt in dieſer Form der Gemeinſchaft keine Rede.

Zweite Gruppe.

Die wirthſchaftlichen Verbindungen.

Auf einer ganz andern Stufe, und dem Vereinsweſen viel näher ſtehen nun die wirthſchaftlichen Verbindungen. In der That iſt es das wirthſchaftliche Leben, welches noch ohne Rückſicht auf jedes ethiſche Element die Nothwendigkeit der Verbindungen zwar nicht mehr durch rein äußerliche Gewalt, wohl aber durch das nicht minder mächtige natürliche Bedürfniß erzeugt. Das ganze wirthſchaftliche Leben beſteht daher in Wahrheit aus einer unzählbaren, ſich ewig erneuernden und immer wieder verſchwindenden Menge von Verbindungen der Einzelnen untereinander; ſie erfüllen das ganze Gebiet der Güterwelt; ſie ſind daher, und das iſt zuletzt ganz unverkennbar, die eigentlich elementare Bewegung und Geſtaltung der menſchlichen Gemeinſchaft. Man kann nun dieß ganze Gebiet vollkommen bei Seite ſchieben, da die organiſchen Formen des eigentlichen Vereins hier noch vollſtändig fehlen; und die gewöhnliche Behandlung thut das auch, indem ſie erſt da beginnt, wo die feſte Geſtalt des Vereins auftritt. In allen Rechtswiſſenſchaften fehlen ſie daher für jede Betrachtung der Vereinswiſſenſchaft. Allein ſchon die Rechtsphiloſophie hat von Anfang an richtig gefühlt, daß trotzdem in ihnen Elemente thätig ſind, ohne welche nicht bloß der Verein, ſondern ſelbſt der Staat nie ganz verſtändlich werden. Wir ſtellen ſie daher auf ihren Platz, nicht um ſie zu erſchöpfen, ſondern um ihren Zuſammenhang mit dem Ganzen zu zeigen. Denn es iſt einer der Hauptmängel unſrer ganzen poſitiven Rechtswiſſenſchaft, daß ſie grundſätzlich eine jede Erſcheinung für ſich betrachtet, und daher nie zum Verſtändniß des höheren Zuſammenhangs derjenigen Dinge gelangt, welche ſie behandelt. Das nun iſt mehr als ein Mangel; es iſt ein Fehler, und zwar für die Rechtswiſſenſchaft ſelbſt, denn ſie erfährt und lehrt daher auch nie diejenigen Elemente des Rechts, welche eben aus jenem Zuſammenhange entſpringen. Doch das zu verfolgen iſt hier nicht der Ort. Wir bleiben bei der Thatſache ſtehen, daß das Bedürfniß eben jene ſtets erneuten Verbindungen unter den Einzelnen beſtändig hervorruft, aber ſie auch ſofort wieder auflöst, ſowie er ſelbſt erfüllt iſt. Die unabſehbare Maſſe von Erſcheinungen, die ſich daraus ergeben, iſt aber trotz ihrer faſt unendlichen individuellen Mannigfaltigkeit von Einem und demſelben Begriffe umfaßt, wird von einem und demſelben Rechtsprincip beherrſcht. Sie ſind alle zuſammen genommen *Eine* große wirthſchaftliche und rechtliche Thatſache. Aber in ihr gibt es Stufen und graduelle Unterſchiede; und indem wir dieſe erfaſſen, entſteht die Wiſſenſchaft der wirthſchaftlichen Verbindungen. Dieſe Unter-

ſchiede nun theilen ſich vom Standpunkte der Lehre vom Vereinsweſen im weiteſten Sinne in zwei große Grundformen; wir nennen ſie kurz Verkehr und Vertrag mit den einzelnen Vertrags- und Verkehrsarten, und die Societas. Sie ſind kein Verein, aber ſie leben mit ihren Principien im Vereine fort, und das Weſen und Recht der letztern iſt deßhalb ohne ſie nicht ganz zu erſchöpfen.

Es iſt nun, indem wir dazu übergehen, wohl ſelbſtverſtändlich, daß wir uns hier auf eine Kritik der Jurisprudenz nicht einlaſſen. Es genügt uns, die Sache ſelbſt als bekannt vorauszuſetzen und den Begriff nur ſo weit zu entwickeln, als er unſerer Aufgabe angehört.

1) Verkehr, Vertrag und Vertragsarten. Verhältniß zum Vereinsrecht.

Die Geſammtheit aller derjenigen Verſchmelzungen und Verbindungen des wirthſchaftlichen Lebens der Perſönlichkeiten, welche durch das wirthſchaftliche Bedürfniß entſtehen, nennen wir mit Einem Worte den Verkehr. Seinem weiteſten Sinne nach umfaßt der Verkehr nun auch diejenigen Verhältniſſe der Einzelnen in ihrem gegenſeitigen Güterleben, welche durch Zufall oder Schuld entſtehen, ſo daß man auch die Communio darunter faſſen kann. Jedoch werden wir den Sprachgebrauch anerkennen, der nur diejenigen Formen der wirthſchaftlichen Verbindungen als Verkehr anerkennt, welche durch den freien Willen der Einzelnen ſelbſt geſetzt werden. Dadurch nun, daß der Wille ihn ſetzt, beſchränkt er ihn auch auf beſtimmte Momente und Theile des wirthſchaftlichen Lebens; und ſo entſteht der Verkehrsakt. In dieſem Verkehrsakt bleiben die Betheiligten ſelbſtändig; das Maß und die Form, in der dieſe Selbſtändigkeit in der wirthſchaftlichen Verbindung geſetzt iſt, nennen wir, als Beſtimmung des freien Willens, den Vertrag. Das Recht des Vertrages iſt daher im Allgemeinen kein anderes, als die gegenſeitige Beſtimmung der wirthſchaftlichen Gränzen der Einzelnen im Verkehrsakt; die wirkliche Herſtellung dieſer Gränzen iſt dann die Erfüllung des Vertrags. Das ſind lauter Begriffe, welche jedem geläufig ſind.

In dieſem Verkehre entſtehen nun die Verkehrsarten, welche man gewöhnlich die Vertragsarten nennt, weil ihre feſte Formulirung und ihr Verſtändniß allerdings erſt durch die Jurisprudenz der Verträge gegeben iſt. Wir behalten die Namen bei. Mit der Frage aber, wie und wodurch denn dieſe Vertragsarten entſtehen und was ſie eigentlich bedeuten, hat nun dieſe Jurisprudenz ſich aus einer Reihe von Gründen nie beſchäftigt. Die Antwort auf die obige Frage iſt indeſſen vom Standpunkte des Verkehrs aus einfach. Die Art des

Vertrags liegt nie in dem Begriff des Vertrags ſelbſt, ſondern ſtets in ſeinem Objekt. Dieß Objekt iſt ein wirthſchaftliches Moment, wiſſenſchaftlich ausgedrückt ein wirthſchaftlicher Begriff. So iſt beim Kaufe das wirthſchaftliche Moment, aus dem der Vertrag hervorgeht, das Eigenthum an der Sache und der Werth derſelben, bei dem Lohnvertrage die Leiſtung (Arbeit) und ihr Preis u. ſ. w. Das Nähere gehört der Rechtswiſſenſchaft.

Allein das, worauf es uns ankommt, iſt folgendes: jeder Vertrag entſteht durch ein ganz beſtimmtes wirthſchaftliches Bedürfniß, und hört daher auf mit ſeiner Befriedigung durch den Andern. Die Verträge haben daher, der Idee des Vereins analog, ihren Körper in ihrem Objekt, ihre Seele in dem Bedürfniß; ihre Einheit aber liegt eben in dem freien Willen. Die hohe Bedeutung des Vertrags und ſeines Rechts liegt mithin darin, daß wenn ſchon bei dem untergeordneten Elemente des wirthſchaftlichen Bedürfniſſes Einheit und Selbſtändigkeit der Einzelnen nur durch den Willen derſelben geſetzt werden ſoll, die freie Selbſtbeſtimmung des Willens überhaupt die Grundlage aller Einheiten ſein müſſe; und das nun bedeutet der Satz, daß jede Einheit ein Vertrag ſein und ein Vertragsrecht enthalten müſſe. Dieſes Princip der Vertragsmäßigkeit und ihres Rechts wird dadurch zu einem elementaren Princip alles Vereinsweſens überhaupt. Alle Begriffe der Freiheit, Gleichheit und Einheit, wie wir ſie in der ethiſchen Lehre vom Verein bezeichnet haben, formuliren ſich daher zum Vertragsrecht; das Vertragsrecht wird zu einem der großen Lebensprincipien des Vereinsweſens überhaupt; und ohne das hier weiter zu verfolgen, heben wir zunächſt nur die beiden großen Conſequenzen heraus, wodurch das Vertragsrecht als ein inwohnender, untrennbarer Theil des ganzen Vereinsrechts wird, welche aber zugleich auch die Gränzen beſtimmen, innerhalb deren das Vertragsrecht auf das Vereinsweſen angewendet werden kann.

Zuerſt nämlich folgt, daß alle diejenigen Einheiten überhaupt nicht als Verein gelten, welche nicht durch die ſchon im Einzelverkehr lebendige Selbſtbeſtimmung der Einzelnen — den Vertrag — entſtehen. Der Mangel des Vertragsmomentes hebt daher zwar keineswegs die Einheit auf, wie wir ſehen werden, wohl aber macht er einer ſolchen Einheit unmöglich, jemals ein Verein zu werden. Die Hauptbeiſpiele ſind oben die Communio und unten die Gemeinſchaften und Verſammlungen. Ja es folgt, daß wo ein Verein das urſprünglich in ihm lebendige Vertragsmoment verliert, derſelbe auch aufhört, ein Verein zu ſein, und zu einer andern Form der Vereinigung übergeht.

Zweitens aber folgt, daß vermöge dieſes Princips das Vertrags-

recht es ist, welches als Basis — wenn auch natürlich nicht als Inhalt — des Vereins, das Maß der Verpflichtungen bestimmt, welche bei dem an sich freien Eintritt mit demselben verbunden werden; daß diese eben deßhalb den Charakter eines Privatrechts annehmen, und daß sie deßwegen durch den Austritt aus dem Verein nicht aufgehoben werden, wenn sie einmal eingegangen sind. Das Vertragsrecht ist daher das Privatrecht nicht bloß des Verkehrs überhaupt, sondern auch des Vereinswesens, eine Consequenz, deren entscheidende Bedeutung für das ganze Gebiet zu nahe liegt, als daß wir nöthig hätten, sie weiter zu verfolgen.

Dieß nun ist die Stellung, welche das Vertragsrecht in dem Vereinswesen einnimmt. Es ergibt sich daraus schon hier, daß das Vereinsrecht zwei Hauptgebiete hat; ein privatrechtliches, welches durch das Vertragsrecht geregelt wird, und ein öffentlich rechtliches, welches das eigentliche Vereinsrecht bildet. Allein der Verkehr bringt es auch zu festeren Gestaltungen der Verbindung, und diese müssen wir für sich betrachten.

2) Wesen und Begriff der Societas und der Universitas.

Während nämlich der einzelne Verkehrsakt aus dem Bedürfniß des Einzelnen hervorgeht, kann das dauernde Bedürfniß derselben eine dauernde Einheit der Vermögensverhältnisse unter denselben herstellen, und diese nennen wir die Societät, im Unterschiede von der Gesellschaft.

Der Begriff der Societas ist bekannt; wir haben über denselben hier nichts hinzuzufügen. Es liegt aber nahe, daß und warum man dieselbe mit dem Vereine oft genug identificirt hat. Es kommt darauf an, den Unterschied festzustellen, indem man das Gemeinsame für beide heraushebt.

Gemeinsam ist dem Verein und der Societas der freie Eintritt unter Zustimmung der Mitglieder, sowie der Austritt, wenn den privatrechtlichen Ansprüchen genügt ist. Gemeinsam ist beiden neben dem Vorhandensein eines Körpers auch das eines Zweckes; es ändert an dem Wesen beider nichts, daß der Zweck der Societas lediglich der Erwerb ist. Allein der Punkt, wo sie wesentlich geschieden sind, ist eben die Einheit und die ihr entsprechende Organisation. Die Societas ist unfähig zu einer einheitlichen Organisation; ihr Lebensprincip besteht darin, daß jedes Mitglied alle andern und zugleich alle ihre Rechte und Interessen vertritt. Das nun scheint auf den ersten Blick ein rein formelles Element zu sein. Allein es ist selbst nur die rechtliche Consequenz des Wesens der Societas. Denn es geht hervor aus dem Satz, daß der letzte Zweck derselben eben

nur das Intereſſe der Mitglieder ſein könne und ſolle, und daß daher, da dieſer Zweck überhaupt nicht ſelbſtändig neben oder gar über dem Einzelnen gedacht werden könne, auch kein ſelbſtändiges Organ denkbar iſt, welches ihn nach außen hin vertritt, und daher im Namen dieſes ſelbſtändigen Zwecks zu handeln berechtigt ſei. Die Societas, die ſomit wie der Verein aus dem Einzelnen hervorgeht, hat an ſich nicht die Fähigkeit ſich über dieß Einzelleben und ſeine Einzelintereſſen zu erheben; ſie hat daher auch kein Recht, gegenüber Dritten als eine Einheit zu erſcheinen; ſie tritt daher auch ſtets in ihren einzelnen Mitgliedern als das Ganze auf; ſie iſt daher nichts als ein dauerndes Verkehrsverhältniß, ein dauernd wirkender Vertrag zwiſchen den Contrahenten, der *für Dritte rechtlich nicht exiſtirt*. Und das iſt der Punkt, auf welchem ſich die Societas vom Verein weſentlich unterſcheidet.

Allerdings nämlich iſt es nicht zweifelhaft, daß aus der Societät ſich ein Verein *bilden* kann. Man braucht das wohl nicht erſt zu beweiſen. Allein es iſt wichtig, auch formell ſchon hier den Punkt genau zu beſtimmen, wo der Uebergang von der Societät zum Verein — im weiteſten Sinne — ſtattfindet. Das iſt bei dem Handelsgeſchäft die *Firma*. Wir kommen unten auf die Formen zurück. Hier möge nur die Bemerkung Platz greifen, daß eben wegen dieſer tief verſchiedenen Natur von Societät und Handelsgeſellſchaft das römiſche Recht, das große Rechtsſyſtem des individuellen Rechts, den Begriff und das Weſen der Firma überhaupt nicht kennt, und daher nicht etwa vermöge der römiſchen Juriſten, ſondern vermöge ſeiner eigenen Natur gänzlich unfähig iſt, das Weſen und Recht des Handelsgeſchäfts in ſich aufzunehmen. Doch iſt hier nicht der Ort, dieß genauer zu unterſuchen.

Dieß nun iſt die Stellung der Societät. Viel Verwirrung hat nun dabei der Begriff und der Inhalt der Universitas nach römiſchem Recht gebracht. Betrachtet man denſelben aber genauer, ſo erkennt man bald, daß er überhaupt *kein römiſcher Begriff* iſt, ſondern daß er nur den erſten großen Verſuch enthält, den germaniſch rechtlichen Begriff der „Gemeinſchaft“ (ſ. unten) in römiſcher Weiſe zum Ausdruck zu bringen. In der That entſteht derſelbe aus dem Gefühl, daß es noch weſentlich andere Formen der Einheit gebe, als die, welche das römiſche Recht in ſeiner Societas zum Ausdruck bringt. Allein in der Zeit, wo dieſer Begriff entſteht, der Renaiſſancezeit des römiſchen Studiums, gab es überhaupt noch keinen Verein im wahren Sinne des Wortes; das Leben Europa's, in den Schranken der ſtändiſchen Geſellſchaft gefeſſelt, kannte höchſtens nur Gemeinſchaften und Verſammlungen; alle höheren

Formen des Vereinswesens entstehen erst mit der staatsbürgerlichen Gesellschaftsordnung. Das was wir gegenwärtig den „Verein“ nennen, erschien daher stets nur als eine Gemeinschaft, namentlich von Gütern; und die Universitas bedeutet daher alle Formen der Einheit, für welche die Societas nicht mehr ausreichte, also eigentlich den Körper des Vereinswesens, ohne jedoch schon ein Verständniß für die Organisation der persönlichen Einheit und ihr Wesen zu haben. Wo aber in dem nun eine solche Einheit dennoch da war, da mußte der Begriff der Universitas folgen, und diese Organisation wenigstens in ihre Definition aufnehmen, da die Jurisprudenz die Thatsache am Ende weder läugnen, noch ohne juristische Formulirung gebrauchen konnte. So entstand denn der Begriff oder vielmehr die formale Kategorie der Universitas ordinata, welche jedoch die eigentlichen Romanisten beharrlich in den Pandekten aufzunehmen sich weigerten, in dem richtigen Gefühl, daß in dieser Universitas ordinata etwas lebendig sei, was sich dem specifisch römischen Rechtsprincip entziehe. Die Folge davon war, daß sich nunmehr das deutsche Privatrecht mit der Sache beschäftigte, aber freilich in seiner Weise. Aus dem ständischen Privatrecht entstanden und für dieses Verständniß besitzend und Verständniß wollend, faßte es die Universitas gleich als Corporation auf, indem es in ihr den festen, für einen gegebenen Zweck bestimmten Besitz sah, den die Mitglieder zu verwalten hätten; dann nahm es neben dem Besitz der Corporation auch die Rechte derselben auf, betrachtete sie als Privatrecht, und so entstand jene Vorstellung, daß auch Zünfte und Innungen „Corporationen“ seien, eine Vorstellung, die bis auf den heutigen Tag im deutschen Privatrecht fortlebt. Sowie man nun bei dem Begriffe der Corporation und ihrem festen, durch die organisirte Einheit ihrer Mitglieder zu verwaltenden Besitz angelangt war, ohne doch das Wesen des Vereins zu kennen, war es fast unvermeidlich, daß man nicht auch die Gemeinde in diese Vorstellungsweise hineinzog; und jetzt war auch der Anknüpfungspunkt für das Vereinswesen verloren, da die Gemeinde grundsätzlich das erste Princip alles Vereins, die Freiheit der Theilnehmer, ausschließt. So ist die Verwirrung der Vorstellung entstanden, die wir bereits oben bezeichnet haben, und die in der That erst das System des Vereinswesens definitiv klären kann. Man begreift, daß jede Einzelkritik dabei unthunlich ist; es ist eben ein historischer Entwicklungsproceß, dem wir hier begegnen, und dessen Abschluß nicht durch Bestreitung einzelner Meinungen, sondern durch den höheren Gang der Dinge gegeben werden kann und soll.

Jedenfalls aber ist es klar, daß hier auch nicht die unklare Vor-

ſtellung von der „Genoſſenſchaft“, wie wir ſie namentlich Beſeler zu danken haben, etwas nützen kann. Dieſe Vorſtellung drückt eben nur das Princip des Zuſammengehörens ſelbſtändiger Perſönlichkeiten aus, und gar nichts anderes. Allein das, worauf es ankommt, iſt ja eben das Verſtändniß der Gründe, welche aus dieſer Genoſſenſchaft die verſchiedenen Grundformen derſelben erzeugen; denn in dem Weſen der letztern liegt das beſondere Recht derſelben. Es kann allerdings nie an ſich falſch ſein, wenn man die Vorſtellung der „Genoſſenſchaft“ als den Grundbegriff hinſtellt; aber dann kann man auch eben ſo gut von Gemeinſchaft, Einheit, Einigung u. ſ. w. als Grundbegriff reden, wenn man nur nicht tiefer in die Sache eingeht. Wir müſſen aus dieſem Grunde auf das Entſchiedenſte jene müheloſe Vorſtellungsweiſe bekämpfen; ſie kann nur ſchaden, ohne es zu einem feſten Reſultate zu bringen. Ehe wir ſie nicht beſeitigen, iſt an ein Weiterkommen auch durch den größten Sammelfleiß nicht zu denken.

Dritte Gruppe.

Die Elemente des Vereins als ſelbſtändige Verbindungsformen.

(Gemeinſchaften und Verſammlungen.)

Indem wir jetzt zu der dritten Gruppe übergehen, welche dem Vereinsweſen ſo ſehr viel näher ſteht, müſſen wir den Charakter dieſer Gruppe und ihres Inhaltes vorher bezeichnen.

In den beiden erſten Gruppen nämlich ſehen wir allerdings auch Vereinigungen, allein ſie ſind theils zufällig, theils eng begränzt; ihre Mittel und ſo auch ihr Zweck gehen nicht über die einzelnen Mitglieder hinaus; ſie ſind daher an und für ſich unfähig, das Weſen des Vereins als eines organiſchen Theiles des Geſammtlebens in ſich zu entwickeln.

Das eigentliche Vereinsleben beginnt daher erſt da, wo ſchon die Elemente der Vereinigung ihrem Weſen nach über den Kreis der Betheiligten hinausgehen, und Zweck, Ordnung und Recht derſelben daher ſelbſt zu Faktoren des Geſammtlebens werden.

Nun haben wir als die beiden großen Elemente des Vereinsweſens das materielle, den Körper deſſelben, und das geiſtige, ſeine Seele, bezeichnet. So lange man bei dieſer unbeſtimmten Bezeichnung ſtehen bleibt, iſt von derſelben kaum ein faßbares Ergebniß zu hoffen. Allein die höhere, innere Nothwendigkeit des Vereinsweſens iſt ſo groß, daß ſich ſelbſt aus dieſen Elementen, für ſich wirkend, und noch ohne die freie Bethätigung des Willens der Theilnehmer Einheiten er-

zeugen, welche alle Elemente des Vereins bis auf das höchſte, die freie Beſtimmung der Theilnehmer über Mitgliedſchaft und Zweck beſitzen. Dieſe Einheiten ſind daher die Uebergänge von der Societät zum Verein. Sie enthalten einen dauernden allgemeinen Zweck, und wirken daher auch weit über ihre Mitglieder hinaus, wie der Verein; ſie erkennen die rechtliche Selbſtändigkeit der Theilnehmer an, wie die Societas; ſie haben daher ſchon neben dem Privatrecht, das die letzteren erſchöpft, ein öffentliches Recht, das dem Vereinsweſen angehört; allein Vereine ſind ſie noch nicht, weil entweder der Zweck oder die materiellen Bedingungen nicht von den Theilnehmern geſetzt ſind. Sie haben daher auch nicht die ethiſche Bedeutung des Vereins; ihre Stellung iſt vielmehr eine hiſtoriſche, wie wir unten ſehen werden; aber während ſie in keiner Weiſe das Syſtem des Vereinsweſens abſchließen, kann daſſelbe doch ohne ſie nie ein vollſtändiges werden.

Dieſe Einheiten nun erſcheinen in den beiden großen, den zwei Elementen des Vereins entſprechenden Formen der Gemeinſchaften und der Verſammlungen. Sie ſind, wie ihre Grundlagen, weſentlich von einander verſchieden, haben andere Formen, anderen Verlauf und anderes Recht; aber beide ſind die Vorgänger des eigentlichen Vereinsweſens, ſowohl geſchäftlich als ſyſtematiſch. Sie ſind beide ſo bekannt und ſo oft beſprochen und dargeſtellt, daß wir an ihnen nichts darzulegen haben, als eben ihren inneren Zuſammenhang mit dem Vereinsweſen überhaupt, wenn wir nicht auf Einzelheiten eingehen wollen, die wohl kaum hierher gehören. Dieſer Zuſammenhang aber iſt folgender.

Die Gemeinſchaften.

Begriff derſelben.

Auch hier müſſen wir damit anfangen, für das obige Wort wo möglich einen feſten Begriff zu gewinnen. Auch hier kann die Wiſſenſchaft nicht weiter kommen, ſo lange wir uns nicht entſchließen, nicht länger mit demſelben Ausdrucke eine Reihe von ſehr verſchiedenen Erſcheinungen zu bezeichnen, weil allerdings dieſelben gewiſſe gemeinſame — und obgleich ſie daneben eben ſo wichtige verſchiedene Momente haben.

Wir müſſen uns zu dem Ende gegenwärtig halten, daß in allen Formen der menſchlichen Vereinigungen und Einheiten, ja ſelbſt im Staate, eine gewiſſe „Gemeinſchaft“ ſowohl an materiellen als an geiſtigen Dingen vorhanden iſt, und daß man deßhalb dazu kommt, ſie gelegentlich alle unter dem Begriffe der Gemeinſchaften zuſammen

zu faſſen, ohne ſich jedoch etwas Beſtimmtes dabei vorzuſtellen. In dieſem Sinne iſt daher der Ausdruck wiſſenſchaftlich werthlos, eben ſo wie der nicht minder unbeſtimmte Ausdruck „Genoſſenſchaft.“ In beſtimmterer Form bezieht man die Gemeinſchaft nur auf die wirthſchaftlichen Güter, und bezeichnet deßhalb damit eine Verbindung von Einzelrechten in Beziehung auf ein und daſſelbe wirthſchaftliche Objekt, alſo eine Gemeinſchaft des Privateigenthums oder der Privatrechte. Auch in dieſem Sinn bedeutet das Wort in letzter Auflöſung ſo verſchiedene Verhältniſſe, daß es zuletzt gar nichts mehr bedeutet. Denn eine gewiſſe Gütergemeinſchaft iſt vorhanden in der Communio, die wir die Eigenthumsgemeinſchaft nennen ſollten, in der Societät, in jedem Vereine, in der Gemeinde, der Corporation und ſelbſt im Staate. Eine ſpecifiſche Vorſtellung, die einem logiſchen Gedanken genügen konnte, iſt damit nicht zu verbinden. Wir würden daher das Wort als ein ganz unwiſſenſchaftliches von uns abweiſen, und höchſtens noch von der Eigenthums- und der Gütergemeinſchaft für ſich reden, die allerdings etwas Beſtimmtes ſind — jene die Gemeinſchaft des Privatrechts, dieſe die Gemeinſchaft der Privatwirthſchaften, wenn wir nicht unſrerſeits den eigentlichen und wahren Sinn dieſes Wortes feſtſtellen müßten.

Es gibt nämlich Verbindungen unter den Einzelnen, welche nicht vorübergehend wie die Communio, nicht willkürlich wie die Societas, nicht immer örtlich begränzt wie die Gemeinde und nicht abſolut und allgemein ſind wie der Staat, und die dennoch nicht wie die Geſellſchaft ihren Zweck blos im Einzelintereſſe, und nicht wie der Verein ihre Entſtehung und ihre Organiſation in dem freien Willen der Betheiligten finden. Dieſe Verbindungen gehen daher hervor aus außerhalb des Einzellebens liegenden Thatſachen, welche die Gewalt haben, die Verbindung ſelbſt hervorzubringen und ſie zu erhalten. Dieſe Thatſachen hätten nun dieſe Gewalt nicht, wenn ſie ſelbſt nicht wieder die Conſequenz eines höhern Lebens wären. Dieſes höhere Leben aber iſt die Geſchichte, und in der Geſchichte die menſchliche Geſellſchaft. Sie ſind daher geſellſchaftliche Thatſachen; das geſellſchaftliche Element iſt es, welches in ihnen wirkt, und die Einzelnen in die Verbindung hineinzieht oder zwingt. Dieſe geſellſchaftlichen Thatſachen haben nun alle Elemente der perſönlichen Einheit; ſie haben Körper, Seele und einen ſie beſtimmenden einheitlichen Organismus; allein ſie ſind nicht frei. Sie unterliegen nicht der Selbſtbeſtimmung des Einzelnen; ſie empfangen ihren Organismus durch andere Faktoren als durch den Willen der Betheiligten; ſie laſſen die freie Betheiligung der Mitglieder nicht zu; ſie ſind daher unfähig, diejenige Epoche der

gesellschaftlichen Ordnungen zu überdauern, welche sie selbst erzeugt hat. Wie daher die Thatsache, auf der sie ruhen, so sind sie selbst nur historische Erscheinungen, und verschwinden in dem höheren Strom der menschlichen Entwicklung. Und die Verbindungen von Persönlichkeiten, welche durch diese gesellschaftlichen und historischen Thatsachen oder Gewalten erzeugt werden und mit ihnen leben und untergehen, nennen wir nun die Gemeinschaften.

Die Gemeinschaft ist daher ein historischer und zugleich ein gesellschaftlicher Begriff. Die Vereinigungsform der Gemeinschaft kommt nur unter ganz bestimmten Verhältnissen und Bedingungen vor, zum wesentlichen Unterschiede von der Eigenthums- und der Gütergemeinschaft. Sie ist der historische Vorläufer des Vereins, und wir können sie deßhalb schon hier in ihrer geschichtlichen Stellung als die Vereinsform der Geschlechter- und der ständischen Ordnung bezeichnen. Wir glauben nun nicht, daß es erwartet werden kann, daß wir hier genauer die historischen Rechtsverhältnisse derselben untersuchen; diese Untersuchung gehört der Rechtsgeschichte; wir setzen sie als bekannt voraus. Wohl aber müssen wir das System derselben hier anführen; denn in ihm erscheint, so wie man nicht auf concrete Thatsachen eingeht, am besten das eigentliche Wesen derselben.

Auch hier nun zeigen sich drei Grundformen. Die erste schließt sich an das rein sachliche Element des Besitzes, die zweite an das persönliche der gemeinsamen Abstammung, die dritte an das geistige des Lebensberufes. So wie wir sie nennen, werden sie Jedem bekannt sein.

Die drei Formen der Gemeinschaften: die Dorfgemeinschaft, die Geschlechtsgemeinschaft und die Berufsgemeinschaft.

So leicht es ist, jene drei Formen der Gemeinschaften nun zu bezeichnen, so schwer ist es natürlich, dabei auf die Einzelheiten derselben einzugehen. Das erste beruht darauf, daß dieselben allenthalben auf den in ganz Europa gleichartig wirkenden gesellschaftlichen Kräften beruhen; das zweite darauf, daß diese Kräfte örtlich meist sehr verschiedene Gestalten annehmen, und dadurch einen unerschöpflichen Schatz für die Rechtsgeschichte bieten. Wir, wie gesagt, werden mit dem zweiten Elemente uns nicht beschäftigen; denn es kommt uns nicht darauf an, die Gestalt verschwundener Zeiten, sondern nur das Verhältniß derselben zum gegenwärtigen Vereinswesen darzustellen.

Die Dorfgemeinschaft ist bekanntlich die Gemeinschaft der Bauern, im eigentlichen Sinne, an dem Gemeingute, der Almend, oder der Dorfflur, oder Hutweide. Diese Gemeinschaft geht nicht hervor aus

einem Vertrag, iſt auch weder eine einfache Gütergemeinſchaft noch eine Communio oder Universitas, ſondern ſie iſt ein Geſammteigenthum, das aus der urſprünglichen Geſchlechtsgemeinſchaft aller Dorfbauern hervorgeht. Sie iſt daher auch urſprünglich gar kein eigentliches Gemeindeeigenthum, ſondern ein Geſammteigenthum der anſäßigen Bauern des Dorfes. Es iſt aber ſchon deßhalb natürlich, daß dieſe Gemeinſchaft, obwohl im Anfang nie vollſtändig identificirt mit der ganzen Dorfgemeinde, ſich dennoch von derſelben nicht zu trennen vermag. Sie hat die Geſchichte des Dorfes, und iſt daher die erſte, noch ganz unſelbſtändige Form der Gemeinſchaft.

Während die Gütergemeinſchaften nun auf dem Element der Güter beruhten, entſtehen die Geſchlechtergemeinſchaften wieder aus dem perſönlichen Elemente der gemeinſamen Abſtammung und haben mit der Gütergemeinſchaft an ſich nichts zu thun. Sie erſcheinen daher auch nur als Gemeinſamkeit alles deſſen, was eben nur die Abſtammung geben kann. Sie beginnen für unſer Gebiet erſt da von Bedeutung zu werden, wo ſie auch nach außen hin als eine Einheit auftreten. Und in ſo fern das der Fall iſt, reden wir von einer Geſchlechtergemeinſchaft; und eigentlich verſtehen wir ſchon überhaupt unter einem „Geſchlecht" von vorn herein eine ſolche, als Einheit gegen außen auftretende Einheit aus gemeinſchaftlicher Abſtammung.

Nun iſt es klar, daß in dieſer gemeinſchaftlichen Abſtammung an ſich kein Grund liegt, eine Gemeinſchaft zu ſein. Sie hat an ſich noch keine Gemeinſchaft der Güter, ſie hat an ſich keinen Zweck, und natürlich auch keinen ſelbſtändigen Organismus. Soll daher aus ihr das werden, was wir eine Gemeinſchaft nennen, ſo muß ſie einen Zweck von außen her bekommen und ſich für dieſen Zweck organiſiren.

Dieſer Zweck nun entſteht einfach dadurch, daß das Geſchlecht als Ganzes, ſo lange der Staat und die Selbſtverwaltung noch nicht entwickelt ſind, beſtimmte Funktionen beider übernimmt, und ſich dadurch zu einem Verwaltungskörper conſtituirt. Es braucht kaum hinzugefügt zu werden, daß man dazu eines wiſſenſchaftlichen Begriffes der Verwaltung nicht bedarf. Das, was dieſe Gemeinſchaften in der Verwaltung zu thun haben und zu leiſten fähig ſind, iſt eben etwas ſehr geringes, und beruht ſtets nur auf dem beſtimmten und beſchränkten Bedürfniß der gegenſeitigen Unterſtützung und Hülfe. Aber auch darin ſind ſie nur zu wenigem fähig; denn ſie beſitzen kein ſelbſtändiges gemeinſames Gut, und die einzelnen Mitglieder verlieren und zerſtreuen ſich, während die bloße Verwandtſchaft durch Heirathen und anderes jede feſte Gränze aufhebt. Daher iſt es Regel, daß ſie nur indirekt wirken, und wo ſie auftreten, es nicht zu einer ſelbſtändigen Organi-

ſation bringen. Zwei große Elemente machen ſie zuletzt auch da verſchwinden, wo ſie am feſteſten zu ſtehen ſcheinen; das erſte iſt der Uebergang aller ihrer Funktionen an den Staat oder die Selbſtverwaltung, das zweite der ſie innerlich auflöſende Verkehr mit ſeinem Princip des individuellen Erbrechts. Sie ſind daher an ſich weder Selbſtverwaltungskörper, noch Societates oder Universitates, noch Communiones, und noch weniger Geſellſchaften oder Vereine, ſondern ſie ſind eben eine ganz beſtimmte hiſtoriſche, der Geſchlechterordnung angehörige Form der Gemeinſchaften; und auf ſie wird man nicht einmal die Vorſtellung der Genoſſenſchaften anwenden können, da dieſe doch immer eine gewiſſe Gleichberechtigung der Betheiligten vorausſetzt. Es braucht dabei kaum beſonders hervorgehoben zu werden, daß die Adelsbündniſſe, Adelscorporationen u. ſ. w. etwas durchaus anderes ſind, und für das Gebiet des Vereinsweſens in das der Verbindungen hineingehören, zu denen wir ſpäter gelangen.

Aus dieſem Weſen jener beiden Formen der Gemeinſchaft der Geſchlechterordnung geht nun auch das Recht hervor, welches für ſie gilt. Sie *beginnen* damit, einen Theil des öffentlichen Rechts zu bilden. Sie fallen aber nur ſo lange darunter, bis ihre Funktionen vom Staate oder von dem Selbſtverwaltungskörper übernommen werden. Alsdann tritt für ſie das Privatrecht ein; freilich für jede derſelben in verſchiedener Weiſe. Die Dorfgemeinde fällt entweder an die Gemeinde, und wird ein Theil des Gemeindevermögens und der Gemeindewirthſchaft oder ſie wird geradezu in Privateigenthum aufgelöst. Der letztere Proceß iſt die *Auftheilung*, deren Recht und Geſchichte wir in Bd. VII. dargelegt haben. Die Geſchlechtergemeinſchaften löſen ſich ganz auf, und das einzige Recht, das noch für ſie gilt, iſt das Erbrecht. Nur in Einem Gebiete des letzteren erhält ſich noch das Element der alten Gemeinſchaft; das ſind die *Majorate und Fideicommiſſe*, die als Reſte des Geſchlechtererbrechts ſich noch in die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft hineinziehen. — Das Geſammtergebniß iſt, daß alle dieſe Erſcheinungen demjenigen überhaupt nicht angehören, was wir das Vereinsweſen nennen. Wir werden unten ihre hiſtoriſchen Rechte genauer bezeichnen. Das Gleiche gilt nun in andrer Weiſe auch von dem Folgenden, den *Berufsgenoſſenſchaften*, den kirchlichen, wiſſenſchaftlichen und gewerblichen Gemeinſchaften.

Das dritte Element, aus welchem die Gemeinſchaft hervorgeht, iſt nämlich die Gleichheit des *Berufes*, welches die Mitglieder des gleichen Berufes zur Gemeinſchaft bringt. Es iſt kein Zweifel, daß wir hier dem Begriff und Weſen des Vereins viel näher ſtehen, als in Güter-

und Geſchlechtergemeinſchaft. Denn die Mitgliedſchaft erſcheint hier nicht auf einem erſten und zufälligen, ſondern auf einem inneren perſönlichen Moment beruhend; der Zweck ſcheint durch das Intereſſe des Berufes gegeben, und die Organiſation zur Einheit muß ſich aus der freien Betheiligung des Einzelnen entwickeln. Allein dennoch genügen alle dieſe Momente nicht, um in jene Gemeinſchaften das Weſen und das Recht des Vereins herzuſtellen. Denn das Princip dieſer Vereinigung iſt, daß jeder, der einem beſtimmten Berufe angehört, auch an und für ſich, und *nicht* durch ſeinen Willen, Mitglied der Gemeinſchaft ſei. Frei iſt er in der Wahl des Berufes; *hat* er ihn aber gewählt, ſo iſt er von ſelbſt Mitglied der Gemeinſchaft. *Das* iſt es im letzten Grunde, wodurch ſich dieſe Ordnungen von dem Vereinsweſen unterſcheiden. Denn es folgt daraus, daß der Wille dieſer Gemeinſchaft, mag nun die Organiſation gebildet ſein wie ſie will, vermöge des einmal gewählten Berufes über jedes Mitglied entſcheidet, und daß daſſelbe an dieſem Willen daher nicht vermöge ſeines eignen freien Willens, ſondern auch gegen denſelben ſich jenem Willen unterwerfen muß. *Darin* beſteht der tiefe Unterſchied zwiſchen dieſen Gemeinſchaften und dem Vereinsweſen; in ihm ſind ſie *unfrei*, und dieſe Unfreiheit im Princip wird alsbald zur Unfreiheit im ganzen inneren Rechtsleben derſelben. Denn wie immer die Organiſation der Einheit dieſer Gemeinſchaften ſein mag, immer entſcheidet der Wille dieſer Einheit als eine äußere Gewalt über das ganze Leben der Mitglieder, da ſie über den Beruf und ſein Recht entſcheidet, die der Einzelne nicht mehr von ſich trennen, und vermöge deſſen er auch nicht aus der Gemeinſchaft ſelbſt heraustreten kann. Daran knüpfen ſich dann eine Reihe andrer Intereſſen und Rechte, welche hier nicht dargelegt werden können; ſie ſind ja ohnehin bekannt. So wie daher mit der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft der Grundſatz entſteht, daß die Selbſtbeſtimmung des Einzelnen nicht bloß in der Wahl ſeines Berufes erſchöpft ſein, ſondern über denſelben hinausgehen und ſein ganzes Leben durchdringen ſoll, ſo löſen ſich auch dieſe Gemeinſchaften auf. Sie genügen nicht etwa mehr, ſondern ſie ſind im Widerſpruch mit demjenigen Weſen der Perſönlichkeit, welche dem Vereinsleben zum Grunde liegt; ihr objektiv geltendes Recht tritt in Gegenſatz mit dem Einzelrecht der freien Ausübung des Berufes, und wo jene Gemeinſchaften daher nicht ſelbſt untergehen, da werden ſie geſetzlich aufgelöst. Da jedoch, wo ſie eine ganz beſtimmte Funktion haben, kann der Staat zuweilen die alte Form dieſer Gemeinſchaften benutzen, um ſie auch ferner für ſolche Funktionen zu gebrauchen; allein ſie leben dann nicht in ihm fort wie Berufsgemeinſchaften, ſondern wie *Anſtalten*, und ihre Funktion iſt

dann die eines Organes statt der einer freien Einigung. Das wird die Geschichte im Zusammenhange des Ganzen zeigen.

Auch hier tritt uns daher statt des Vereinswesens eine historische Gestalt der Einigung entgegen. Und es ist klar, daß während die Güter- und Geschlechtergemeinschaften auf der Basis der Geschlechterordnung beruhen, diese Berufsgemeinschaften aus der ständischen Gesellschaft hervorgehen. Bei ihnen aber wie bei den letzteren ist die Gemeinschaft selbst keine That des freien Willens, sondern nur ein Anschluß des Einzelnen an eine objektiv gegebene Thatsache; die Macht dieser Thatsache erscheint wesentlich darin, daß der Einzelne, einmal Mitglied des Ganzen, auch aus diesem Ganzen gar nicht mehr frei hinaustreten kann. Er ist gebunden. Und fassen wir nun das Wesen aller dieser Gemeinschaften im Verhältniß zum Vereinswesen in Einem Punkt zusammen, so ist es eben diese Gebundenheit an die Gemeinschaft, welche sie vom Vereinswesen unterscheidet, während sie alle anderen Momente des Vereins wenigstens der Idee nach zur Entwicklung bringen können. Daher gehören alle diese Erscheinungen den noch unentwickelten Epochen der Geschichte an. Sie sind, zusammengenommen, die Form, in welcher das eine Element alles Vereinswesens, das körperliche oder materielle, für sich wirkend seine Unfähigkeit zeigt, den Verein hinzustellen.

Dasselbe gilt nun, aber in andrer Weise, von dem zweiten Element, den Versammlungen.

Wir nehmen für das Obige das Recht in Anspruch, ganz im Allgemeinen uns auf die historischen Bearbeitungen aller dieser Gegenstände beziehen zu dürfen. Es ist aber nicht richtig, sie wie in neuester Zeit wieder Gierke, ohne weiteres unter einen und denselben Gesichtspunkt geschichts- und systemlos mit allen andern „Genossenschaften und Vereinen“ zusammenzufassen. Freilich kann das nicht anders werden, als bis wir statt der unklaren Vorstellung der Gemeinschaft und Genossenschaft uns entschließen, organische Begriffe und feste Kategorien anzunehmen.

Die Versammlungen.

Wie bei den Gemeinschaften müssen wir auch bei dem Begriff und Wesen der Versammlungen vor allen Dingen dasjenige festhalten, was die „Versammlung“ ist und bedeutet, um ihr Verhältniß zum Vereinsleben feststellen zu können. Denn es ist einleuchtend, daß man ohne Versammlungen nicht vom Vereinswesen reden kann, während die Versammlungen selbst noch keinen Verein bilden. „Versammlung“ ist daher an sich ein eben so unbestimmter Begriff und Ausdruck, als „Gemeinschaft.“ Nicht aber bloß darum werden wir versuchen müssen, hier feste

Kategorien aufzustellen, weil es sich eben um Begriffe handelt, sondern weil auch hier das Recht wieder auf demselben beruht, und die große Verschiedenheit des erstern durch die des letztern motivirt wird, ihre wahre Erklärung in demselben findet. In der That ist es auch nur durch den Mangel an genauer Begriffsbestimmung der einzelnen Arten der Versammlungen erklärlich, daß man dem Versammlungsrecht überhaupt keinen festen Platz in der Wissenschaft gegeben hat. Das Folgende wird zeigen, wie sich von dem obigen Standpunkt dieß Gebiet gestaltet.

Wir werden demnach zuerst die Arten der Versammlungen, und dann die Rechtsverhältnisse derselben als Uebergang zum eigentlichen Vereinswesen und Vereinsrecht darlegen.

Begriff der Versammlung. Arten derselben.

Wenn man zunächst von „Versammlungen" in ganz unbestimmtem Sinne redet, so versteht man darunter jede Zusammenkunft von Einzelnen, sei sie zufällig, willkürlich oder beabsichtigt. Sie erscheint stets zuerst als einfache äußerliche Thatsache.

Im beschränkten Sinne des Wortes ist es aber klar, daß die „Versammlungen" Zusammenkünfte sind, bei denen ein bestimmter Zweck zum Grunde liege, an welchem die Einzelnen, welche sich versammeln, in irgend einer Weise Theil nehmen. Indem das der Fall ist, erscheint jede Versammlung zugleich als eine Art der Vereinigung; sie scheint sogar innig mit dem Begriff und Wesen des eigentlichen Vereins verwandt, und wenn wir sie dennoch, ihre Arten und ihr Recht, streng von den Vereinen scheiden, so wird es nothwendig, diese Scheidung schon hier genauer durchzuführen.

Die Versammlung hat das mit dem Verein gemein, daß sie eine Vereinigung für einen bestimmten Zweck ist. Allein sie unterscheidet sich wesentlich von demselben, indem dem Wesen der Versammlung nach dieser Zweck nur eine reine Willensbestimmung der Mitglieder enthält, und weder zu einer selbständigen That derselben wird, noch auch ein dauerndes Verhältniß zwischen den Mitgliedern begründet. Das Wesen aller Versammlung besteht daher darin, überhaupt nur eine Willensbestimmung oder eine Ueberzeugung zum Ausdruck zu bringen. Sie verliert ihr Wesen, sowie sie zur That übergeht.

Damit ist jede Versammlung von dem Vereine streng geschieden. Ein Verein kann nicht ohne That gedacht werden, eine Versammlung kann und soll keine That thun. Damit ist auch die Linie gegeben, auf welcher sich das Versammlungsrecht von dem Vereinsrecht scheidet. Wir werden sogleich näher darauf eingehen.

Es gibt daher allerdings demnach so viele Arten der Versamm-

lungen als es Willensbeſtimmungen gibt, von den alltäglichſten Verſammlungen der Geſelligkeit bis zu den höchſten Verſammlungen des Staatslebens. Alle dieſe Arten ſind gleich in ihrer Form. Wenn es daher auch eine Verſchiedenheit derſelben geben ſoll, ſo muß dieſelbe in der Natur des Zweckes liegen. Und hier werden wir wieder mit dem Ausdrucke etwas in Verlegenheit kommen.

Diejenigen Verſammlungen nämlich, deren Zweck ſich nur auf die augenblicklichen geſellſchaftlichen, geſelligen, wirthſchaftlichen oder perſönlichen Verhältniſſe der Mitglieder beziehen, haben ſpecifiſch keinen Namen; man ſagt etwa „Zuſammenkünfte“; ſie ſind ohne Bedeutung.

Diejenigen Verſammlungen, welche nicht durch einen einzelnen für ſie aufgeſtellten Zweck ins Leben gerufen werden, ſondern welche nur ein dauerndes geſellſchaftliches, corporatives oder kirchliches Verhältniß zum Ausdruck bringen, nennen wir Feſte, Aufzüge, Proceſſionen u. ſ. w. Sie ſind nur der Form nach Verſammlungen, nicht dem Weſen nach, und gehören daher weder dem Recht noch der Lehre von den Verſammlungen.

Diejenigen Verſammlungen, welche aus den Mitgliedern bereits beſtehender Einheiten, Vereine, Verwaltungskörper u. ſ. w. berufen werden, und deren Zweck eine beſtimmte Funktion irgend einer ſolchen Einheit iſt, nehmen, wenn ſie für alle Mitglieder ſtattfinden, ihren Namen von dem Körper an, für den ſie ſtattfinden; wir reden von Rathsverſammlungen, Gemeindeverſammlungen, Generalverſammlungen u. ſ. w. Wenn dagegen nur die entſcheidenden Organe ſich zum Zwecke der Verwaltung der Angelegenheiten eines ſolchen Körpers verſammeln, ſo reden wir von Sitzungen.

Die eigentlichen Verſammlungen beginnen dagegen immer erſt da, wo die Theilnahme Einzelner an denſelben an keine objektive Bedingung gebunden iſt, und rein auf dem freien Willen derjenigen beruht, welche eben Theil nehmen wollen. Aus dieſem Grunde ſagen wir, daß jede Vereinsverſammlung ſtets und zugleich eine öffentliche Verſammlung iſt; denſelben Sinn hat ungefähr das Wort „Volksverſammlung.“

Es folgt daraus, daß nach dem Weſen jeder Verſammlung in dieſem ihrem eigentlichen Sinne die Theilnahme an derſelben auch keine wie immer geartete über die Verſammlung ſelbſt hinausgehende Verpflichtung für die Mitglieder mit ſich bringt. Da nun aber die Vereine ſchon im weiteſten Sinne des Wortes ohne eine ſolche dauernde Leiſtung ihrer Mitglieder überhaupt nicht beſtehen können, ſo folgt, daß eine Verſammlung gar nicht fähig iſt zu den Funktionen im öffentlichen und ſelbſt im Privatleben, für welche das Vereins-

weſen beſtimmt iſt, und eben deßhalb auch dem Rechte der Vereine nicht unterliegt. Will man daher die Quelle des letztern erfaſſen, ſo muß man allerdings auf dieſe Funktion der Verſammlungen gegenüber dem Verein zurückgehen. Und dieſe nun beſteht darin, die ſubjektive Anſchauung eines Einzelnen vermöge der Verſammlung als eine allgemeine Ueberzeugung darzuſtellen. Mehr kann und ſoll eine Verſammlung als Ganzes nicht thun, ohne ihren Charakter zu verlieren.

Eine Verſammlung erſcheint demnach wirklich als das, was wir oben bereits bezeichnet haben. Sie iſt der geiſtige Inhalt eines Vereins, ſeine Seele oder ſein Zweck, aber für ſich dargeſtellt, noch ohne den dauernden und wirthſchaftlichen Körper. Die Einheit, welche aus dieſer geiſtigen Thätigkeit entſpringt, verſchwindet daher auch mit dem Augenblick, wo ſie ihre Funktion — das Formuliren einer beſtimmten allgemeinen Ueberzeugung — vollzogen hat. Sie exiſtirt überhaupt nur für dieſen Moment; und für dieſen Moment gilt daher auch allein ihr Recht.

Dennoch ſieht man in der Verſammlung bereits die Elemente des Vereinsweſens, wenn auch vorübergehend und nur für beſchränkte Aufgaben beſtimmt, vorhanden und thätig. Der Zweck hat den Körper erzeugt; die Vereinigung iſt wenigſtens für den Augenblick da; da ſie vorhanden iſt, ſo fordert ſie, wenn auch nur für den Augenblick, ihre Organe und ihre Organiſation; aber dieſe ſind an und für ſich unvollſtändig, weil die Verſammlung eben nur wollen und nicht thun kann und ſoll; ſie beſchränken ſich daher auf die beiden Elemente des Willens, die berathende und beſchließende Thätigkeit und die einfachſten Formen, welche die Vorausſetzungen beider ſind. Es gibt keine vollziehende Gewalt und keine Verantwortlichkeit derſelben. Eine Anwendung des Vereinsrechts auf das Verſammlungsrecht iſt daher undenkbar.

Wohl aber kann die Verſammlung ihre Thätigkeit ausdehnen. Und dieß geſchieht entweder in der Weiſe, daß ſie die Mittel für einen Zweck hergibt, oder in der Weiſe, daß ſie aus ſich ſelbſt einen Verein bildet. Im erſten Sinne ſprechen wir von Verſammlungen für Sammlungen, etwa von Beitrags- oder Unterſtützungsverſammlungen, im zweiten Falle reden wir von Gründerverſammlungen.

Doch ändert beides den Zweck und das Weſen der Verſammlung nicht. Wohl aber dürfen wir ſchon hier die Rechtsverhältniſſe bezeichnen, die ſich daraus ergeben, da man ſonſt wohl nach dieſer juriſtiſchen Frage ziemlich vergeblich ſuchen dürfte. Sie bilden den Uebergang des Verſammlungsrechts einerſeits in das Privatrecht, andrerſeits in das öffentliche Recht des Vereinsweſens.

Wo nämlich von einer Unterstützungsversammlung Beiträge zu einem von der Versammlung selbst gesetzten Zweck einem Einzelnen übergeben werden, während die Versammlung selbst sich auflöst, da entsteht die Frage, nach welchem Recht das Verhältniß des Empfängers dieser Beiträge betrachtet und entschieden werden müsse.

Offenbar hat der Empfangende in solchem Falle ein Mandat zur Verwahrung und Verwendung des ihm Uebergebenen empfangen und angenommen. Allein der Mandant wäre nicht mehr vorhanden, wenn man die Versammlung als Ganzes, als Mandanten ansehen wollte. In der That aber kann man das letztere nicht vermöge des Wesens einer Versammlung. Sie hat eben als Ganzes überhaupt nichts gegeben, sondern nur den Einzelnen als Geber durch ihre Verhandlungen und ihren Beschluß zum Geben bestimmt. Jeder einzelne Geber ist daher Mandant, und es ist Sache des Einzelnen, die Verwendung des gegebenen Beitrags für den bestimmten Zweck zu sichern. Trotz der Versammlung bleibt daher das Ganze ein reines Mandatsverhältniß; die Beitragsversammlungen aller Art enthalten daher den Uebergang des Versammlungsrechts zum einfachen Privatrechte des Mandats.

Etwas anderes ist das Rechtsverhältniß der Gründungsversammlungen. Hier hat die Versammlung die Funktion, zur Gründung zu bestimmen. Eben deßhalb kann sie weder die Gründung selbst vornehmen, noch auch kann sie gültig die Bestimmungen der Gründung feststellen. Sie gibt daher nur die Veranlassung zur Bildung eines Vereins, aber ohne jeden rechtlichen Einfluß auf denselben. Sie ist nichts als die historische Thatsache, aus welcher der Verein seiner Zeit hervorgeht. Von einem besondern Recht der Gründerversammlung kann daher keine Rede sein. Sie fallen an sich unter das Versammlungsrecht wie die Beitragsversammlungen; nur daß, während die rechtlichen Folgen der letztern dem Privatrecht angehören, die thatsächlichen Consequenzen der letztern in das des Vereins fallen.

Das nun sind Begriff und Formen der Versammlungen; und jetzt ist es möglich zum Recht derselben überzugehen.

2) Das Rechtssystem der Versammlungen.

Wir reden nun im Folgenden nicht im Allgemeinen von einem „Versammlungsrecht," wie das gewöhnlich und zwar aus historischen Gründen geschieht, die wir unten andeuten werden, sondern von einem Rechtssysteme. Und zwar stellen wir diesen Begriff an die Spitze, weil eben die Versammlung selbst jetzt weder nach innen noch nach außen ein einfacher Begriff mehr ist. Es bedeutet dieselbe nunmehr einen ganzen Complex von Rechtsverhältnissen, und obwohl dieselben,

wie gesagt, gar nicht dem Vereinswesen angehören, so bedürfen wir ihrer dennoch, um unser weites Gebiet vollständig beherrschen zu können.

Dem Rechtssystem der Versammlungen legen wir zum Grunde die großen Verhältnisse, in denen überhaupt die Versammlungen auftreten. Diese nun sind zwiefacher Natur, und das Rechtssystem der Versammlungen besteht daher auch aus zwei Hauptgebieten. Diese sind nun allerdings denen des Vereinswesens analog; und wir unterscheiden daher wie bei diesem das innere und das staatliche Versammlungsrecht.

a) Das innere Versammlungsrecht. (Geschäftsordnungen.)

Das innere Versammlungsrecht beruht nun darauf, daß jede Versammlung als eine von einem bestimmten Zweck beherrschte Einheit eine erste, wenn auch nur ganz vorübergehende Organisation enthält. Es ist aber wiederum begränzt dadurch, daß die Versammlung an sich nie eine That thun kann; und deßhalb, wie schon erwähnt, auch kein Recht der Vollziehung haben kann. Das ganze innere Recht der Versammlung beruht darauf, daß alle ihre Funktionen mit ihr selbst zu Ende sind, und daß daher auch das Recht der Versammlung sich nur auf sie selbst bezieht.

Es ist dabei selbstverständlich, daß die Vereins- und Körperschaftsversammlungen aller Arten, indem sie selbst keine selbständigen Erscheinungen sind, sondern vielmehr an andern Einheiten als Momente ihres Lebens vorkommen, ihr Recht nicht in sich selbst, sondern durch den Willen derjenigen Einheit empfangen, welcher sie angehören. Für sie gelten daher als ihr inneres Recht objektiv die Bestimmungen, welche diese Einheiten setzen. Wir nennen sie daher auch kein Versammlungsrecht, sondern wir nennen sie mit dem bekannten Namen der Geschäftsordnung. Das eigentliche Versammlungsrecht muß dagegen, statt aus einem objektiven Willen hervorzugehen, vielmehr aus der Natur der Versammlung selbst geschöpft werden. Seine Grundsätze sind einfach:

1) Die Berufung der Versammlung. Die Grundlage aller Versammlung ist der Zweck derselben; derselbe muß daher da sein, ehe die Versammlung selbst stattfinden kann. Der Ausspruch dieses Zweckes ist die Berufung einer Versammlung, und die Personen, welche für den Zweck die Versammlung berufen, sind zunächst die Urheber der Versammlung. Die Berufung (Einladung) kann daher neben der allgemeinen Bestimmung des Gegenstandes der Versammlung auch jede beliebige Modalität für die Verhandlung selbst enthalten; nicht bloß Zeit, Ort und selbst die Dauer, sondern auch die Ordnung der

Verhandlung; und dadurch wird die Berufung und Einladung zur Tagesordnung derſelben. Es folgt daraus, daß eine zufällige Vereinigung oder Anhäufung von Perſonen, die von jemanden benützt wird, um irgend eine Ueberzeugung auszuſprechen, eine Thatſache mitzutheilen oder zu einer That — erlaubt (Beitragsſammlung für einen Zweck) oder nicht erlaubt — benutzt wird, keine Verſammlung iſt, und daher auch nicht unter dem Rechte einer Verſammlung ſteht. Sie heißt in dieſem Falle ein „Auflauf“ (Zuſammenrottung, Volksbewegung) und ſteht damit ausſchließlich unter dem Rechte der Sicherheitspolizei. Wie die Berufung geſchieht, iſt an ſich gleichgültig. Geſchah ſie, ohne daß ein Zweck angegeben wurde, ſo war ſie trotz der geſchehenen Berufung keine Verſammlung, ſondern ein durch die Berufung veranlaßter Volksauflauf.

2) Die Mitgliedſchaft der Verſammlung wird eben deßhalb auf der Einladung oder Berufung beruhen, und die Urheber der Verſammlung haben damit das unzweifelhafte Recht jede ihnen beliebige Bedingung an die Theilnahme zu knüpfen. Es iſt dann Sache der Einzelnen, ob ſie Theil nehmen wollen oder nicht. Es kann daher die Theilnahme auf beſtimmte Klaſſen der Bevölkerung beſchränkt werden, oder ſich durch die Beziehung auf eine beſtimmte öffentliche Funktion beſchränken (Arbeiterverſammlung, Wählerverſammlung). Iſt die Beſtimmung des Ausdrucks ungenau (z. B. bei Arbeiterverſammlung), ſo hat jeder ein Recht auf Theilnahme, der in irgend einer Weiſe die Elemente beſitzt, welche die Einladung enthält, und weder die Urheber noch die Verſammlung haben das Recht, vermöge einer beſchränkten Auslegung des betreffenden Wortes Einzelne auszuſchließen. Iſt dagegen der Ausdruck dadurch genau, daß er ſich an objektive Merkmale anſchließt, ſo iſt der Beſitz dieſer Merkmale allerdings die Bedingung des Rechts auf Theilnahme. Im ſtreitigen Fall müſſen die Einladenden über den Sinn ihrer eigenen Einladung entſcheiden.

Die Mitgliedſchaft begründet das Recht, nicht bloß die Verhandlung anzuhören, ſondern auch thätig an ihr Theil zu nehmen. Da dieſe Verhandlungen eine Ueberzeugung ausſprechen oder erſt bilden ſollen, ſo hat jeder das Recht, die ſeinige vollkommen frei auszuſprechen. Das Rechtsprincip nennen wir die Redefreiheit. Der Begriff und das Recht derſelben ſind eben deßhalb überhaupt erſt mit den Verſammlungen entſtanden. Aber auch ſie hat ihre rechtliche Gränze. Da es ſich bei der Verſammlung eben nur um ein geiſtiges Element handelt, ſo iſt damit jedes Perſönlichwerden und jede Aufregung zur That ausgeſchloſſen. Die Leiter der Verſammlung haben in ſolchem Falle nicht bloß das Recht, ſondern die Pflicht, dem Redner das

Wort zu entziehen; thun sie es nicht, so haften sie als Miturheber für die Folgen.

Aus diesem Wesen der Versammlung geht ferner das Recht hervor, eine Abstimmung vorzunehmen. Die Abstimmung ist die Constituirung der Thatsache, daß und wie weit der Zweck der Versammlung wirklich erreicht ist. Sie enthält aber nur die Addition von individuellen Ueberzeugungen; sie ist daher kein öffentlicher Wille, sondern der Ausdruck einer oder verschiedener Anschauungen. Ihr Werth und ihre Bedeutung sind rein geistige Faktoren. Man nennt sie wohl „Resolution."

Eine Verpflichtung zur Theilnahme an der Versammlung gibt es daher eben so wenig, als eine Verpflichtung die begonnene Theilnahme fortzusetzen, oder irgend ein Recht der durch die Abstimmung festgestellten Punkte über die Einzelnen, weder zum Festhalten an der Ueberzeugung noch zu irgend einer Leistung in Folge der Theilnahme. Wollen die Urheber die letztere, so müssen sie eben einen Verein gründen. Das Rechtsprincip auf diesem Gebiet ist der Grundsatz der unbeschränkten Selbstbestimmung des Individuums vor, in und nach der Versammlung; und eben deßhalb ist die Versammlung von dem Verein so wesentlich verschieden, daß eine Verschmelzung beider in demselben Begriffe ganz unthunlich ist.

3) Leitung der Versammlung. Da nun endlich die Versammlung eine Einheit durch ihren Zweck ist, so folgt, daß diese Einheit in derselben ihre Vertretung haben müsse. Diese Vertretung ist die Leitung der Versammlung. Die Versammlung hat das Recht sich ihre Leitung selbst zu wählen; es erscheint als Pflicht der Urheber, eine solche Wahl zu veranlassen. Sowie sie geschehen ist, treten die Rechte und Pflichten der Leitung für sie ein. Dieselben werden von Einem ganz bestimmten Gesichtspunkte beherrscht. Das organische Wesen der letztern erzeugt hier namentlich dieselben Rechtssätze, die für das Vereinswesen gelten; freilich dauern sie nur für die Zeit der Versammlung. Es ergibt sich daraus zuerst, daß die Leitung das Recht hat, die äußere Ordnung der Versammlung aufrecht zu halten. Sie hat daher das Recht, die Störer zur Ordnung, eventuell aus der Versammlung hinaus zu verweisen, und jedes Mitglied hat die Pflicht ihnen in dieser Beziehung Folge zu leisten; das Mitglied hat rechtlich kein anderes Mittel dagegen, als das Verlassen der Versammlung. Ebenso hat die Leitung das Recht, die Tagesordnung einhalten zu lassen. Sie kann daher dem Einzelnen das Wort entziehen und ebenso denselben zur Ordnung rufen. Wenn die Versammlung im Ganzen oder das einzelne Mitglied den Anweisungen der Leitung nicht folgt, so bleibt der Leitung nichts anderes übrig, als die Stelle niederzulegen. Es bleibt dann

der Verſammlung überlaſſen, ſich eine andre Leitung zu wählen. Ueberſchreitet dagegen die Leitung ihre im ganzen Zwecke der Verſammlung liegenden Rechte, ſo kann die letztere nur ſich ſelber auflöſen, indem alle Einzelnen ſie verlaſſen. Sie können dann eine neue Verſammlung bilden. So iſt hier im erſten, noch ſehr unentwickelten Keime das Princip der Verantwortlichkeit vorhanden und die Elemente des Vereinsweſens gegeben. Und mit dieſem Elemente iſt es nun auch möglich, einen beſtimmten Inhalt des ſtaatlichen Verſammlungsrechts zu finden.

b) Das ſtaatliche Verſammlungsrecht.

In dem ſtaatlichen (öffentlichen oder polizeilichen) Verſammlungsrecht ſehen wir nun zuerſt den weſentlichen Unterſchied zwiſchen den Arten der Verſammlungen, die wir oben bezeichnet haben. Die Verſammlungen der Verwaltungskörper haben ihr Recht im Selbſtverwaltungs- oder Vereinsrecht. Die bloßen Vereinigungen haben überhaupt kein öffentliches Recht. Erſt die eigentlichen Verſammlungen haben ein eigenes öffentliches Recht; und dieß Recht beruht nun ſeinerſeits wieder theils auf dem Weſen der Sache ſelbſt, theils iſt es ein hiſtoriſches. Aber das Verhältniß beider zu einander iſt das, daß das hiſtoriſche Recht zwar ſeine Veranlaſſung und ſeine Ausdehnung aus geſchichtlichen Gründen, ſeinen Inhalt aber ſtets aus der Natur der Verſammlung ſelbſt nimmt. Und deßhalb müſſen wir das letztere — das Syſtem des Verſammlungsrechts — vorausſenden.

Dieſes nun beruht darauf, daß jede Verſammlung eine an ſich unbeſtimmte, alſo des Maßes innerlich und äußerlich entbehrende Gewalt entwickeln kann. Es liegt daher in der Verſammlung an ſich eine elementare Kraft, welche den Keim einer Gefahr in ſich trägt, der der Einzelne nicht widerſtehen kann. Die Aufgabe der Verwaltung iſt es, vor dieſer Gefahr zu ſichern; die Thätigkeit, welche dieſes thut, iſt die Sicherheitspolizei; und das öffentliche Verſammlungsrecht iſt daher ſeinem ganzen Weſen nach ein Sicherheitspolizeirecht.

Dieß Sicherheitspolizeirecht zerfällt nun, dem Inhalte der Verſammlung gemäß, in zwei Theile, von denen jeder wieder ſeine ſelbſtändige Geſchichte hat.

Der erſte Theil bezieht ſich auf den Zweck der Verſammlung. Eine Verſammlung kann nun erſtlich einen Zweck haben, der an ſich mit dem Recht in direktem Widerſpruch ſteht, was ſtets da der Fall ſein wird, wo die Aufforderung zur Verſammlung zugleich die Aufforderung zu irgend einer That der Verſammelten enthält, da dieß

dem Weſen der Verſammlung widerſpricht — und es kann eine Verſammlung einen Zweck haben, der direkt oder indirekt auf Aufhebung oder Aenderung des beſtehenden Rechts abzielt. Es iſt kein Zweifel, daß die Polizei das Recht und ſelbſt die Pflicht hat, die erſtere dieſer Arten geradezu zu verbieten, und wenn ſie dennoch zuſammentritt, mit Anwendung derſelben phyſiſchen Zwangsmittel zu beſeitigen, welche ſie bei Volksaufläufen anwendet. Man muß ihr gleichfalls das Recht einräumen, ſelbſt darüber zu urtheilen, ob ein ſolcher Zweck der Verſammlung geradezu widerrechtlich iſt oder nicht; nur daß ſie natürlich für die Maßregeln haftet, welche ſie in dieſer Beziehung vornimmt (ſ. unten). Wo dagegen der Zweck der Verſammlung bloß eine Aenderung des beſtehenden Rechts durch Schöpfung und Begründung einer andern Ueberzeugung vermöge der Verhandlung über die Tagesordnung enthält, da iſt das Recht auf Abhaltung ſolcher Verſammlungen als ein vollkommen freies anzuſehen. Es iſt daher auch in der Sache ſelbſt durchaus kein Moment zu finden, für ſolche Verſammlungen eine Erlaubniß anſuchen zu müſſen, ſelbſt wenn es unzweifelhaft wäre, daß das Ergebniß der Verſammlung das beſtehende Recht auf das Tiefſte in den Ueberzeugungen vieler erſchüttern werde. Denn hier treten dieſelben Grundſätze ein wie bei der Preſſe; die Ueberzeugung iſt ein Ergebniß der geiſtigen Arbeit, und ohne Freiheit der geiſtigen Arbeit iſt kein Fortſchritt möglich. Wohl aber liegen zwei Dinge nahe. Erſtlich iſt die „Waffe" das Mittel, eine Ueberzeugung mit Gewalt zur äußern Geltung zu bringen; einen andern Sinn hat ſie nicht; eine bewaffnete Verſammlung iſt daher im Grunde an und für ſich im Widerſpruch mit dem Weſen derſelben; und daher der ganz natürliche Grundſatz, daß bewaffnete Verſammlungen an und für ſich verboten ſein ſollen und von jeher verboten geweſen ſind. — Zweitens iſt die Gränze zwiſchen der Ueberzeugung und der That eine ſo ſchmale, und je lebhafter die erſtere, die letztere eine um ſo näherliegende, daß auch bei der ſtrengſten Tagesordnung immer ein größeres Maß der Gefahr vorhanden iſt, daß die Verſammlung von Worten zur That übergehe. Daraus nun iſt der zweite Grundſatz entſtanden, daß jede Verſammlung zwar frei ſein ſoll, aber angezeigt werden muß, um die Sicherheitsbehörde in die Lage zu ſetzen, ſolcher etwaiger Gefahr vorzubeugen. Offenbar nun iſt eine ſolche Beſtimmung, die Verpflichtung zur Anzeige, nicht an ſich nothwendig; es iſt eben Sache der Sicherheitspolizei, ſich, wo ſie Gefahr fürchtet, ſelbſt einzufinden, wie es ihre Sache iſt, eventuell die Verſammlung zu verbieten; die Anzeigepflicht kann daher aus dem Weſen der Sache ſelbſt nur unter Einer Bedingung gefolgert werden. Nur dann, wenn die öffentlichen Zuſtände überhaupt der Art ſind, daß

jede Vereinigung vieler Personen an Einem Ort leicht zu Gewaltthat Veranlassung gebe, kann die Sicherheitsbehörde es ausnahmsweise zur allgemeinen Pflicht machen, daß eine jede Versammlung vorher angezeigt werde. In ruhigen Zuständen ist diese Forderung durch nichts motivirt.

Ist dann die Versammlung eröffnet, so hat die Behörde offenbar das Recht, sie entweder selbst aufzulösen, oder die Leiter derselben zu veranlassen, daß sie es ihrerseits thun. Es muß nun dem Ermessen der ersteren überlassen bleiben, wann und ob sie das für nothwendig hielt.

Gegen alle diese Maßregeln steht uns kein weiteres Rechtsmittel zu, als das der Beschwerde, da sowohl das Verbot der beabsichtigten als die Auflösung der verhandelnden Versammlung keine Rechtsverletzungen, sondern nur den Gebrauch der amtlichen Gewalt enthielten. Daß jedoch eine Versammlung als solche nicht sich beschweren kann, sondern nur die einzelnen Mitglieder derselben, liegt wieder im Wesen der Verhandlung selbst. — Ebenso ist es klar, daß die Vergehen und Uebertretungen Einzelner, welche in der Versammlung selbst begangen worden — Beleidigungen, Aufreizungen zu Gewaltthat, Hochverrath u. s. w. — nur als Angelegenheit des Einzelnen erscheinen, nicht mehr und nicht weniger, als ob jemand während der Versammlung einen Diebstahl begeht.

Aus allen diesen Erwägungen ergibt sich nun, daß das öffentliche Recht der Versammlungen allerdings im Princip einfach ist, daß jedoch die Gränze seiner Anwendung stets von den allgemeinen Zuständen des Volkes abhängt. Und da nun diese im Großen und Ganzen keineswegs als zufällige Verhältnisse erscheinen, sondern vielmehr, sowie man von einzelnen Fällen absieht, auf eigenen Gründen beruhen, so wird es wohl klar, daß die geschichtliche Entwicklung auch des Versammlungsrechts auf das Innigste mit dem Gesammtleben des Volkes zusammenhängt. In der That ist auch hier diese ganze Entwicklung nichts als ein Theil desjenigen großen Processes, den wir die Geschichte der Gesellschaft nennen. Wir nun wollen, da wir auf diesen Punkt zurückkommen, hier nur die beiden leitenden Gedanken angeben, welche der ganzen Entwicklung des Versammlungsrechts zum Grunde liegen und als die einfachen Consequenzen des obigen Gedankens erkannt werden müssen.

Wo nämlich die gesellschaftliche Ordnung eine feste ist, und die Gegensätze entweder zur Ruhe gebracht oder durch eine große Gewalt gebändigt sind, da wird jede Versammlung eine an und für sich ungefährliche, selbst da, wo sie mit ihrem Zwecke sich unmittelbar auf die

Verfaſſung bezieht. Denn die Geſetze, nach denen alle Verfaſſung ſich bildet, beweiſen uns, daß keine Verfaſſung ohne eine geſellſchaftliche Bewegung entſteht; es gibt daher auch keine Gefährdung der Verfaſſung anders als durch die ſocialen Zuſtände. Sind dieſe innerlich harmoniſch, ſo iſt damit jede Verſammlung auch an und für ſich ohne Bedeutung für die Verfaſſung überhaupt; ſie werden ſich daher auch bei dem freieſten verfaſſungsmäßigen Recht überhaupt nicht nur in einzeln untergeordneten Punkten mit der Verfaſſung beſchäftigen; ſondern ſie werden in ſolchen Zuſtänden ſtets die Fragen der Verwaltung zum Gegenſtande haben; und es iſt kein Zweifel, daß dabei an und für ſich von keiner Gefahr die Rede ſein kann. Es ergibt ſich daraus, daß kein Volk und keine Zeit, deren geſellſchaftliche Zuſtände feſt geregelt ſind, jemals daran gedacht hat, Verſammlungen zu verbieten oder auch nur durch polizeiliche Maßregeln ſchwierig zu machen, weil eben unter dieſer Vorausſetzung die Verſammlungen mit Zweck und Umfang ſtets in das Leben der Verwaltung hineinfallen.

Wo dagegen die Ordnungen und Klaſſen der Geſellſchaft mit einander in Widerſpruch zu gerathen beginnen, da fangen die Verſammlungen an, dieſe Widerſprüche zum Ausdruck zu bringen; und indem das geſchieht, formulirt ſich auch alsbald das rechtliche Princip, welches jeder dieſer kämpfenden Faktoren in der Verfaſſung zur Geltung bringen will, um vermöge der Staatsgewalt ſein geſellſchaftliches Intereſſe zum herrſchenden zu machen. Und da nun für jeden, der zu ſiegen hofft, der Kampf kein Unrecht zu ſein ſcheint, ſo fordern in ſolchen Zuſtänden die entgegenſtehenden Elemente die Verſammlungen als ein Hauptmittel, um zunächſt ihre Intereſſen als Ueberzeugungen zur Geltung zu bringen, und dann ihre eigne Kraft an Inhalt und Wärme der Verſammlung meſſen zu können. So werden in ſolchen Zeiten die Verſammlungen die Vorplätze der größern Kämpfe, und damit empfangen ſie offenbar einen neuen Charakter, den Charakter an und für ſich gefährlicher Erſcheinungen des Geſammtlebens. Immer nun iſt es dabei natürlich, daß die herrſchenden Elemente ſolche Verſammlungen des beherrſchten Elements als Gefahr erkennen, ſie daher mit allen Mitteln bekämpfen, welche ihnen ihre geſetzgebende und vollziehende Gewalt verleiht, während ſie die Verſammlung ihrer eignen Glieder für durchaus berechtigt halten. Denn in der That werden die letzteren naturgemäß darnach trachten, die „beſtehende Ordnung“ aufrecht zu halten, während die erſteren ſie eben umſtoßen wollen. Daher dann die natürliche Folge, daß in ſolchen Zeiten die äußerſte Strenge des Verſammlungsrechts überhaupt eintritt; nicht erſt durch den beſtimmten Zweck, ſondern an und für ſich erſcheint die Ver-

ſammlung „gefährlich,“ und daher wird ſie nur auf ſpecielle Erlaubniß geſtattet; die vollziehende Gewalt nimmt grundſätzlich an ihr Theil, und ſtellt ebenſo den Grundſatz auf, daß ſelbſt da, wo eine Verſammlung erlaubt iſt, nicht etwa der Einzelne, ſondern die Leiter und Urheber der Verſammlungen für jedes Einzelne, was in der Verſammlung geſchieht, zu haften haben. So geht dann die Freiheit des Verſammlungsrechts verloren, und die Sicherheitspolizei wird ausſchließlich berechtigt, über die Abhaltung, den Gang und die Auflöſung der Verſammlungen zu entſcheiden. Das nun wird ſtets nicht bloß ſehr hart gefühlt, weil am Ende doch die Ueberzeugungen die neuen Dinge am beſten begründen und ſichern, und weil die Verbote der Verſammlungen daher den organiſchen Entwicklungsproceß des geſellſchaftlichen Werdens unterbrechen, ſondern es rächt ſich auch bitter, weil, wo das geiſtige Element nicht ſeine freie Geltung empfängt, ſich der natürliche Lauf der Dinge mit Gewalt Bahn bricht und zur Revolution gelangt. Es iſt daher an und für ſich eine gefährliche Erſcheinung, wenn das Verſammlungsrecht geſetzlich und polizeilich zu eng begränzt wird; ſelten iſt eine Zeit ruhig verlaufen, in welcher die „Ordnung“ durch enge Begränzung des Verſammlungsrechts aufrecht gehalten werden muß; denn wo das Verſammlungsrecht frei iſt, kann keine Verſammlung ſo viel Uebles gebähren, als die direkte oder indirekte Verhinderung derſelben durch die Maßregeln der Sicherheitspolizei.

Das nun ſind die leitenden Grundſätze für das Weſen und demgemäß für das Recht der Verſammlungen. Es iſt klar, daß ſie innerhalb der Geſammtheit von Erſcheinungen, welche wir als menſchliche Vereinigungen oder Einheiten bezeichnet haben, eine ſehr wichtige Stellung einnehmen. Sie ſind weder Societates noch Gemeinſchaften noch Vereine; ſie ſind eben ganz ſelbſtändige Formen der Einheit; als ſolche greifen ſie mächtig ein, aber bringen es nie zur feſten Geſtaltung; man kann ohne ſie das Vereinsweſen in ſeinem ganzen Umfange und ſeinem ganzen Einfluß nicht erkennen, aber es wird wohl einleuchten, daß man mit ihnen von dem eigentlichen Vereinsweſen nur das Leben der Seele für ſich, nur die noch faſt körperloſe Bewegung des öffentlichen Geiſtes erkannt, wie bei dem, was wir die Gemeinſchaften genannt haben, nur der Körper des Vereins, das wirthſchaftliche Element, ohne ſeinen Geiſt vorhanden iſt. Erſt jetzt können wir daher zu denjenigen Ordnungen übergehen, welche beide Elemente zuſammenfaſſen. Das ſind die Vereine im weiten Sinne, welche wieder in den beiden Grundformen der Geſellſchaften und der (eigentlichen) Vereine auftreten.

Die Behandlungen des Rechts der Versammlungen sind noch keineswegs befriedigend, und zwar hauptsächlich deßhalb, weil man eigentlich nie im Stande war, sie hinreichend von den verwandten Erscheinungen zu scheiden. Man findet sie meistentheils entweder mit dem Vereine, oder mit dem Petitionsrecht zusammen geworfen. Auch unsere erste Auflage ist in dieser Beziehung nicht besser als die ihr voraufgehende Literatur. Allerdings scheint die Versammlung etwas so vorübergehendes, daß mit ihr zugleich das Rechtssubjekt derselben verschwindet, und erst in ihrer Aeußerung, der Petition, oder in ihrer festen Gestalt, dem Verein, faßbar wird. Die höhere Entwicklung des Vereinswesens im Allgemeinen fordert aber allerdings, daß man auch das Versammlungswesen für sich betrachte. Der gegenwärtige Zustand ist im Wesentlichen der folgende; man wird daraus ersehen, daß es zuletzt wohl nur der richtigen Stellung der Versammlung im Ganzen bedürfen wird, um die nothwendige Scheidung ihres Rechts wesentlich von dem Vereinswesen hervorzubringen.

England, Frankreich und Deutschland.

England hat nun zuerst in seiner Weise die Stadien des Versammlungsrechts, die wir auf dem Continente wiederfinden, rasch und ohne große Bewegung durchgemacht. Ein eigentliches polizeiliches Versammlungsrecht kannte England bis zur Mitte des vorigen Jahrhunderts überhaupt nicht; es fiel niemandem ein, das natürliche Recht zu Versammlungen bestreiten zu wollen. Erst als mit der Regierung Georgs III. die Macht des Königthums die Freiheiten des Volkes bedrohte, entstanden die ersten Clubbs and discussing societies, deren Namen und Wesen dann von England nach Frankreich hinüberging. Ihre Bedeutung lag jedoch hauptsächlich in dem Mangel an einer entwickelten Presse, deren Funktion sie vertraten, wie das niemand besser als Buckle in seiner Geschichte der Civilisation (I. S. 422. ff.) dargelegt hat. Während der französischen Revolution wurden dann die öffentlichen Versammlungen auf kurze Zeit geradezu verboten durch 36. Georg. III. 8. (1795); jedoch schon im folgenden Jahre gegen Anzeige und Angabe des Zweckes wieder gestattet (37. Georg. III. 79.); Grundsätze, deren unverkennbarer Ursprung die französische Gesetzgebung ist. Gegenwärtig ist von einem Recht auf Erlaubniß oder selbst von einem Verbotsrecht keine Rede. Von großem öffentlichen Interesse ward diese Frage vor zwei Jahren (1867), wo große Volksversammlungen in Hydepark stattfanden, die zu den bekannten Volksbewegungen Anlaß gaben. Trotz der offenbaren Gefahr fand die Regierung keine Rechtstitel zum Verbot solcher Versammlungen, als den, daß der Hydepark Eigenthum der Krone sei und kein Eigenthümer die Pflicht habe, Versammlungen von Fremden auf seinen Gründen zu dulden. Der ganze Standpunkt ist eben so einfach als praktisch. Eben so wenig ist eine persönliche Haftung der Leiter anerkannt; es ist Sache der Behörde, diejenigen, welche in der Versammlung etwas Widerrechtliches begehen, selbst zu erforschen und zur Verantwortung zu ziehen. Daher gibt es auch keine selbständige Gesetzgebung über das Versammlungsrecht in England, und daher auch keine Literatur desselben, denn die wenigen Andeutungen, die z. B. May hat, sind für unsere Frage werthlos. Die eigentliche Heimath

des Verſammlungsrechts iſt der Continent; die Heimath ſeiner wiſſenſchaftlichen Behandlung iſt Deutſchland.

Was nun zuerſt Frankreich betrifft, ſo iſt daſſelbe auch hier im Weſentlichen das Vorbild für Deutſchland geweſen. Der Gang der Entwicklung ſeines Rechts iſt folgender:

Vor der Revolution gab es allerdings geheime politiſche Verbindungen, und dieſelben wurden mit derſelben Heftigkeit von der Regierung verfolgt wie in Deutſchland. Aber die Verſammlungen werden erſt ein Gegenſtand ſelbſtändigen Rechts, als mit der Revolution die Verſammlung frei wird. Wie es nun immer in ſolchen Zeiten geht, traten im Anfange Vereine und Verſammlungen ſo innig mit einander verbunden auf, daß eine geſchiedene Behandlung leider weder theoretiſch noch legislativ denkbar war. Der Name dieſer Verſchmelzung war ein ſpecifiſcher; man nannte ſie nach engliſchem Vorbilde die „Clubbs.“ Der Clubb iſt eine Vereinigung, deren Aufgabe eben nur in der dauernden und regelmäßigen Wiederholung von Verſammlungen zum Zweck politiſcher Beſprechungen beſteht. Natürlich entwickelt ſich daraus bald ein dauerndes Präſidium; mit dem dauernden Präſidium eine, jede einzelne Verſammlung überdauernde Thätigkeit, die wieder mit den Anſichten der Clubbmitglieder übereinſtimmen muß; vermöge der Mitglieder und der Vorſtände entwickelt ſich dann eine Macht, ein regelmäßiges Eingreifen in öffentliche Fragen, und damit iſt der Clubb ſelbſt ſchon ein politiſcher Verein, deſſen Schwerpunkt nur noch formell in den Verſammlungen, materiell dagegen in der Thätigkeit nach außen beſteht. Es iſt damit klar, daß jede Beſtimmung über das Vereinsweſen zugleich das Verſammlungsrecht, und jede Beſtimmung über das Verſammlungsrecht zugleich das Vereinsrecht treffen mußte. Und dieſes Zuſammenfaſſen beider Rechtsbildungen iſt das Weſen des Clubbrechts, wie es ſich unter der franzöſiſchen Revolution ausbildet. Dennoch bleibt von Anfang an die Vorſtellung klar, daß Verſammlung und Verein verſchieden ſeien und daß daher auch ein verſchiedenes Recht möglich ſei. Es iſt von großem Intereſſe, die Entwicklung der Unterſcheidung beider in der Geſetzgebung, die doch wieder nur innerhalb derſelben Geſchichte ſtattfindet, zu betrachten.

Die Geſetzgebung beginnt mit der rechtlichen Anerkennung der gleichen und gemeſſenen Freiheit beider. Das Geſetz vom 13.—19. Sept. 1790 erklärt: „Les citoyens ont le droit, de *s'assembler paisiblement*, et de former entre eux des *sociétés libres*, à la charge d'observer les lois qui régissent tous les citoyens.“ Die vollkommen freie Anwendung dieſes Rechts erzeugte nun aber das oben bezeichnete Clubbweſen. Anfänglich waren die Clubbs nichts als Vereine; dann geſtalteten ſie ſich dadurch zu regelmäßigen Verſammlungen, daß ſie in Beziehung auf ihre Mitglieder gar keine Gränze und keine Art von Verpflichtungen mehr ſetzten, und dadurch zu Maſſenverſammlungen wurden, welche die Form und die Funktion eines organiſchen, und damit auch verantwortlichen politiſchen Vereins annahmen. Das war ein Widerſpruch; es war die Organiſirung einer politiſchen Gewalt ohne Verantwortlichkeit; und es war klar, daß die erſte Aufgabe jetzt ſein müſſe, das Recht der Verſammlungen von denen der Vereine zu ſcheiden. Und eben dieſe Schei-

dung ist nun Inhalt und Aufgabe der folgenden Rechtsbildung. Die Assemblée constituante griff ein und erließ die Decrete vom 18.—22. Mai 1791, wornach diese Vereinigungen, die zugleich Versammlungen und Vereine waren — man nannte sie aber deßhalb sociétés populaires — das Recht der Vereine verloren, das heißt alle Rechte, welche auf der dauernden Einheit beruhen. Es ward verboten, Collectivpetitionen zu machen, ihre Tagesordnungen regelmäßig anzuschlagen, Correspondenzen und Filiale zu haben; und die Constitution vom 3. September 1791 bestimmte dann einfach: „les citoyens ont le droit de s'assembler *paisiblement* et *sans armes*, en satisfaisant aux lois de police.“ Das Gesetz vom 30. Sept. bis 9. Okt. 1791 fügte hinzu, daß keine Société das Recht haben solle, „Behörden vorzufordern oder ihre Thätigkeiten zu beeinträchtigen“ bei strenger Strafe. Das war die erste Scheidung des Versammlungsrechts von dem Vereinsrecht; denn mit Recht folgerte man daraus, daß die Versammlung eben kein anderes Recht habe, als das, sich auszusprechen. Das Vereinsrecht empfing dabei noch gar keine weitere Bestimmung; das Recht der politischen Vereine war selbstverständlich, und wirthschaftliche Gesellschaften gab es nicht. Neben diesen ganz bestimmten Vorschriften bestanden dann die ganz allgemeinen sicherheitspolizeilichen Rechtsbestimmungen für die Behörden, welche dieselben ermächtigten, die „öffentliche Ordnung“ im Allgemeinen aufrecht zu halten, wie das Gesetz vom 22. December, 10. Januar 1790 (T. III. art. 2), welches die Präfekten beauftragt, „de veiller à la tranquillité publique,“ namentlich das Gesetz vom 16. bis 24. August 1790. (T. II. art. 5), welches die Organe der örtlichen Polizei beauftragt, „le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de *grands rassemblements* d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances, cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics.“ Diese Bestimmungen hatten damals mit der eigentlichen Frage sehr wenig zu thun; es waren eben gewöhnliche Polizeivorschriften. Doch sollte die Zeit kommen, wo sie von Bedeutung wurden. Vor der Hand schien die Hauptsache, das eigentliche Versammlungsrecht, erledigt. Doch sollte das nicht lange dauern. Denn es ist wohl kein Zweifel, daß diesen Erscheinungen bereits der große Kampf der Nichtbesitzenden mit den Besitzenden zum Grunde liegt. Die Verbote der sociétés populaires sind Maßregeln der letzteren gegen den socialen Kampf, zu welchem sich die ersteren vorbereiten. Die Gesetzgebung über das Versammlungsrecht folgt Schritt vor Schritt diesem Kampfe. Als die nicht besitzende Klasse über die Girondins gesiegt hat, wird das Princip von 1791 geradezu umgekehrt. Der Schwerpunkt des öffentlichen Lebens fällt wieder aus den organischen Vereinen und Vertretungen in die unorganischen Clubbs oder sociétés populaires, und diese unterwerfen sich dem Rest der Gewalt, welche jene besitzen. Nicht bloß daß mit den Jacobinern die Clubbs jede rechtliche Schranke beseitigten: die Assemblée nationale wurde sogar gezwungen, die öffentliche Berechtigung der Clubbs formell anzuerkennen, und das Dekret vom 23. Juli 1793 gab ihnen das Recht, jeden Gegenstand des öffentlichen Rechts und Lebens zu verhandeln, sie vorzubringen, und sich zum Mittelpunkte der öffentlichen Macht zu erheben. Eine Störung dieses

Rechts erſchien damit als ein öffentlicher Rechtsbruch: „la peine contre les fonctionnaires qui se seraient rendu coupables de ce délit, sera *de dix années de fers!*“ So war die Souveraineté du peuple in der That die Souveraineté des Clubbs. Es war unmöglich, daß dieß unorganiſche Verhältniß fortbeſtehen konnte.

Sowie daher die beſitzende Klaſſe wieder in ihre Rechte trat, war eine ihrer erſten Aufgaben, dieß Recht der Verſammlungen zu brechen. Schon das Dekret vom 9. Brum. an II verbot die Theilnahme der Frauen an den Verſammlungen, und forderte unbedingte Oeffentlichkeit aller Vornahmen, eben um zu verhindern, daß aus den Verſammlungen Vereinsmächte werden, welche doch nicht die Verantwortlichkeit der Vereine hatten. Entſcheidend ward aber erſt das Dekret vom 25. Vend. an III. Dieſes Dekret muß als die Grundlage des politiſchen Vereinsrechts nicht bloß in Frankreich, ſondern auch in Deutſchland angeſehen werden, indem es zuerſt definitiv den Verein von der Verſammlung ſcheidet. Nach dieſem Geſetz nämlich bleibt allerdings noch die volle Freiheit der Vereinsbildung; allein das Geſetz beſchränkt die Verſammlungen auf die Vereinsverſammlungen, und begründet das große Princip der Verantwortlichkeit der Vereine dadurch, daß jeder Verein ſeine Mitglieder aufzeichnen und die Liſte der Ortsbehörde mittheilen ſolle, und verbietet die Affiliation der Vereine; denn in der That war die letztere damals faktiſch nichts anders, als eine Organiſation der nichtbeſitzenden Klaſſe gegenüber der beſitzenden. Dieſe Grundſätze, anfänglich als bloße Polizeimaßregeln auftretend, werden dann in der neuen Conſtitution von 1795 (5. Fructid. an III) Art. 360 bis 64 zum erſten verfaſſungsmäßigen Recht der Verſammlungen. Erſter Grundſatz: alle corporations et associations contraires à l'ordre public ſind verboten; keine Assemblée des citoyens ne peut se qualifier de *populaire*. Zweiter: Verbot der Verbindungen unter den Vereinen, ſowie der Abzeichen und der Correſpondenz. Dritter: Verbot aller Verſammlungen außer den Wählerverſammlungen: les citoyens ne peuvent exercer leurs droits politiques que dans *les assemblées primaires ou communales*. Viertens endlich: Recht der Behörde zur Auflöſung jedes Vereins (société) und jeder Verſammlung; das Dekret vom 7. Therm. an V verbot provisoirement dann überhaupt die sociétés s'occupant de matières politiques. So war im Grunde die zweite Epoche des Verſammlungsrechts abgeſchloſſen. Mit der Herrſchaft der nichtbeſitzenden Klaſſe und der neuen Ordnung der Geſellſchaft war das freie Verſammlungsrecht beſeitigt, und es blieben nur noch die rein polizeilichen Maßregeln und Rechte für die Verſammlungen übrig.

Demgemäß nun finden wir die ſonſt ſchwer erklärliche Thatſache, daß die Geſetzgebung Napoleons ſich mit dem Verſammlungsrecht überhaupt nicht ſelbſtändig beſchäftigt, und in dem berühmt gewordenen Art. 291—294 des Code Pénal nur von dem Vereinsrecht redet, während daneben der Code de Commerce das Geſellſchaftsrecht für ſich entwickelt und ſo die Scheidung dieſer beiden Rechtsgebiete begründet, unter der wir noch gegenwärtig zu leiden haben. Dennoch iſt das Verſammlungsrecht als ein ſelbſtändiges in den eben genannten Artikeln enthalten, und zwar ganz im Geiſte der ſtrengen geſellſchaftlichen Po-

lizei, welche jene Zeit geboren. Das eigentliche Verſammlungsrecht nämlich wird unter zwei Beſtimmungen geſtellt, welche man von denen über das Vereinsweſen wohl zu unterſcheiden hat. Zuerſt werden die Chefs, directeurs ou administrateurs von Verſammlungen, auch wenn ſie erlaubt ſind, für jeden Akt der öffentlichen Ruheſtörung in der Verſammlung perſönlich haftbar gemacht, abgeſehen von den Strafen, welche der eigentliche Urheber verwirkt (Art. 293), und zweitens wird jeder Hausbeſitzer, der ſeine Oertlichkeiten ohne polizeiliche Erlaubniß auch nur für die Verſammlungen erlaubter Vereine hingegeben hat, mit einer Geldbuße belegt. Es iſt klar, daß damit eigentlich überhaupt jede Verſammlung ſo gut als rechtlos, und damit unmöglich gemacht ward. Die Epoche des freien Verſammlungsrechts iſt mit dieſen Beſtimmungen eben ſo zu Ende, wie die des freien Vereinsrechts.

Das was nun dieſen Zuſtand erträglich machte, war die große Tradition im öffentlichen Bewußtſein Frankreichs, daß jede Freiheit des Verſammlungsrechts ohne weiteres zu einer Entwicklung des Kampfes der nichtbeſitzenden Klaſſe gegen die beſitzende führen werde. Dieſe Tradition lebte fort, und war ſo mächtig, daß ſie ſelbſt die Bewegung der Julirevolution überdauerte. Das Julikönigthum dachte deßhalb nicht daran, das freie Verſammlungsrecht herzuſtellen. Der Code Pénal blieb mit der ganzen Härte ſeiner Beſtimmungen beſtehen. Ja man ging ſogar noch weiter und das Geſetz vom 10. April 1834 ſchärfte Verantwortlichkeit und Strafe für die Mitglieder der Verbindungen in einer Weiſe, die ſelbſt in Deutſchland kaum erreicht ward (ſiehe unten Vereinsrecht). Von einer Befreiung des Verſammlungsrechts für ſich war keine Rede. Indeſſen erſchienen noch immer die Verſammlungen nicht geradezu verboten; denn der Code Pénal bezog ſich nur auf regelmäßige Verſammlungen. Eine einmalige Verſammlung ſtand frei, wenn die Polizei ſie zuließ. Von dieſem Rechte nun machte die Reformpartei am 22. Februar des Jahres 1848 Gebrauch, und die erſten politiſchen Männer Frankreichs traten zuſammen, um jenes berühmte „Banquet“ zu feiern, das den Beginn der Februarrevolution bildete. Die Regierung ihrerſeits, um auch ſolche Verſammlungen zu hindern, griff zuletzt zurück auf die früher citirten Geſetze von 1790, nach welchen die Behörde für die öffentliche Ruhe an allen Orten zu wachen hat, und nach welchen ſie das Recht in Anſpruch nahm, auch jede einzelne nicht ſpeciell erlaubte Verſammlung zu verbieten. Wäre dieſer Grundſatz zur Geltung gelangt, ſo wäre der letzte Reſt des politiſchen Lebens in Frankreich verloren geweſen. Die Revolution brach aus und das Königthum fiel.

Jetzt aber zeigte es ſich, wie wir es in unſerer Geſchichte der ſocialen Bewegung dargelegt haben, was eigentlich für tiefere Gewalten in dieſem Proceß lebendig geweſen. Die beſitzende Partei hatte zwar die königliche Herrſchaft beſiegt, aber die nichtbeſitzende Klaſſe, im Kampfe zu Hülfe gerufen, wollte ſofort an dem Siegespreis Theil nehmen, ja ihn ganz für ſich gewinnen. Sie griff ſofort zu ihrem großen Mittel; die Verſammlungen traten wieder auf, aus ihnen bildeten ſich wieder die Clubbs und die ganze Reihe von Erſcheinungen der erſten Revolution drohte ſich zu wiederholen.

Die Folge davon war nun faſt ſelbſtverſtändlich dieſelbe wie damals. Schon

am 28. Juli wurde ein Geſetz erlaſſen, welches den Präfekten das ausdrückliche Recht gab, alle Verſammlungen aufzulöſen, welche ihnen gefährlich erſchienen; jede Verſammlung dürfe nur öffentlich abgehalten werden, und bei jeder ſolle die Behörde genaue Oberaufſicht ausüben. Das waren die Grundſätze, welche das neue Kaiſerreich von der Februarrevolution überkam. Es verſtand auch hier, die geſellſchaftliche Gefahr für das Intereſſe ſeiner Herrſchaft auszunutzen. Es fügte dem Geſetz von 1848 das Decret vom 23. März 1852 hinzu, und dieſes Decret bildet jetzt die Spitze des ganzen Verſammlungsrechts. Zuerſt ward der Code Pénal auf alle Arten von Vereinen und Verſammlungen (réunions) ausgedehnt, welches auch ihr Zweck ſein möge; zweitens aber ward jede Verſammlung nur dann zugelaſſen, wenn ſie von der Behörde erlaubt ſei. Darnach iſt das Princip jeder Verſammlung auch der erlaubten, jetzt die ſtrafrechtliche Haftbarkeit ihrer Leiter (nach Art. 293); jeder, der auch bei erlaubten Verſammlungen ſeine Oertlichkeit ohne Erlaubniß hergibt, verfällt der Strafe; ja es ſind ſogar jetzt die Wählerverſammlungen ohne dieſe doppelte polizeiliche Erlaubniß nicht ſtatthaft. Es bleibt alſo nichts mehr zu verbieten übrig; es gibt überhaupt kein Verſammlungsrecht mehr in Frankreich, ſondern nur noch Verſammlungserlaubniß und Haftbarkeit der Leiter. Wie derſelbe Grundſatz nun im Vereinsweſen durchgegriffen, werden wir unten zeigen. (Was die — nicht reiche — Literatur betrifft, ſo weit ſie eben das Verſammlungsrecht angeht, ſo ſiehe *Serrigny*, Droit public I. p. 49. *Batbie*, Droit public et administratif III. ch. XII. *Block*, Dict. de politique, V. réunion.)

In Deutſchland haben ſich nun bekanntlich die Gegenſätze der geſellſchaftlichen Elemente nicht in der Schärfe und Härte entwickelt wie in Frankreich; aber die Zeit des neunzehnten Jahrhunderts brachte den Völkern allerdings auch nicht einmal das verfaſſungsmäßige Recht. Hier war daher kein Raum für Volksbewegungen, wie ſie die Clubbs in Frankreich darboten; der Kampf lag vielmehr auf einem ganz andern Gebiet; die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft mußte überhaupt erſt das Recht auf eine Volksvertretung gewinnen, und ſich neben die bisherige rein ſtaatliche Verwaltung mit gleicher Berechtigung hinſtellen. Zugleich aber trat ein anderes hinzu. Die große Idee der deutſchen Einheit war unter den Napoleoniſchen Kriegen wieder lebendig geworden. Es war ſchon damals niemandem ungewiß, daß dieſe Idee ihre Verwirklichung nur durch Aufhebung der kleinen deutſchen Souveränetäten finden könne. Das war es, was den deutſchen Bewegungen einen ſo tief verſchiedenen Charakter gab. Es mangelte ihnen gänzlich das Bewußtſein des Gegenſatzes zwiſchen Arbeit und Kapital, es gab keinen Arbeiterſtand und keine Bourgeoiſie; die ſociale Frage bezog ſich ein halbes Jahrhundert lang nur noch auf die Stellung der niedern landwirthſchaftlichen Klaſſe; die ſociale Furcht war daher nicht die Furcht des Kapitals vor der Arbeit, ſondern der Grundherren vor den Bauern; die Städter konnten ſich daher noch unbedenklich vereinen; allein jede Vereinigung derſelben zu einer freieren politiſchen Geſtaltung mußte in letzter Auflöſung gegen die Bundesverfaſſung gehen; die Bewegungen Deutſchlands hatten daher vielmehr einen politiſchen als ſocialen Charakter. Alle Be-

ſchränkungen der erſteren erſchienen daher weſentlich als polizeiliche Maßregeln, und das iſt es, was ihnen einen viel kleinlicheren Charakter gibt als den franzöſiſchen. Zugleich aber ergibt ſich daraus der Satz, der die Mitte des Jahrhunderts und die Gegenwart beherrſcht. So wie nämlich jenes politiſche Element, die Erhaltung der örtlichen Souveränetät, wegfiel und die Idee der deutſchen Einheit freie Bahn fand, trat auch ſofort das Princip des freien Verſammlungs- und Vereinsrechts faſt ohne Widerſpruch und Angſt von Seiten der beſitzenden Klaſſe ins Leben. Der Mangel jenes ſocialen Gegenſatzes, der ſeit der Revolution Frankreichs Leben charakteriſirt, hat Deutſchland die Fähigkeit gegeben, auch unter ſeiner Verfaſſungsbildung ein freies Verſammlungs- und Vereinsrecht auszubilden. Das iſt eine der großen Grundlagen, auf denen die Faſſung beruht, mit der wir Deutſchlands Zukunft entgegengehen.

Die nächſte Folge davon war freilich, daß in Deutſchland das Verſammlungsrecht von dem Vereinsrecht bis auf den heutigen Tag nicht recht geſchieden iſt; denn es war nicht wie in Frankreich, daß die Verſammlungen an ſich eine ſociale Gefahr dargeboten hätten, ſondern den beſtehenden Rechten gegenüber waren eben die Vereine die bedenkliche Macht, und gegen ſie richtete ſich die Thätigkeit der Geſetzgebung und Polizei. In dieſer Beziehung nun haben ſich beide letztere dem Inhalte nach an das franzöſiſche Muſter, der Form nach an die deutſchen ſtaatsrechtlichen Zuſtände angeſchloſſen. Wir werden den Zuſammenhang im Allgemeinen in der geſchichtlichen Darſtellung geben; hier wird es genügen, zunächſt nur das äußere Verhältniß darzuſtellen.

Man kann im Allgemeinen ſagen, daß die Verſammlungen überhaupt erſt dann Gegenſtand einer beſondern, das iſt von der Vereinsgeſetzgebung geſchiedenen Geſetzgebung und Thätigkeit geworden ſind, als ſie begannen, ihre Spitze gegen die deutſche Bundesverfaſſung und für die — eventuell revolutionäre — Umgeſtaltung zur Einheit Deutſchlands zu richten. Bis dahin erſchienen ſie rein unter dem polizeilichen Geſichtspunkt. Es iſt keiner deutſchen Regierung und eigentlich auch der ganzen deutſchen Literatur überhaupt bis zum Jahre 1830 je der Zweifel entſtanden, ob die gewöhnliche Sicherheitspolizei das Recht habe, Verſammlungen aufzulöſen, zu geſtatten und zu verbieten. Das ganze Verſammlungsrecht erſcheint in dieſer Zeit vollſtändig mit dem Vereinsrecht identificirt. Erſt mit der Epoche der Julirevolution tritt nun auch hiefür eine neue Zeit ein. Das verfaſſungsmäßige Leben beginnt ſich zu regen, und beide Ziele, die Einheit Deutſchlands und die Freiheit der Verfaſſungen treten zugleich in den Vordergrund. Daher denn auch die ſcheinbar wunderliche Thatſache, daß wir ſeit dieſer Zeit bis zu den letzten Jahren zwei Arten der Geſetzgebung über Verſammlungen (und Vereine) in Deutſchland haben. Die eine Gruppe iſt die der Bundesgeſetzgebung, an welche ſich die verfaſſungsloſen Staaten anſchloßen. Dieſe Geſetzgebung findet ihren Hauptausdruck in dem Bundesbeſchluß vom 5. Juli 1832, der das ganze Verſammlungs- und Vereinsweſen principiell als politiſch gefährlich betrachtet, alle politiſchen Vereine grundſätzlich verbietet, eben ſo alle Volksverſammlungen direkt unterſagt, in welchen Reden mit politiſchem Inhalt gehalten, Adreſſen und Beſchlüſſe gefaßt werden. Selbſt nichtpolitiſche Verſammlungen dürfen nur

unter Erlaubniß der Polizei abgehalten werden; geſtattet ſind nur die üblichen Feſte und Aufzüge. Dieſe Grundſätze wurden dann von den einzelnen Regierungen einfach ausgeführt (z. B. Württemberg, Verordnung vom 12. Juni 1832; Baden, Geſetz über Volksverſammlungen vom 15. November 1833), meiſt durch einfache Publikation des Bundesbeſchluſſes. Indeſſen war doch Leben in die Frage hineingekommen; die bedeutendſte Erſcheinung auf dieſem Gebiete iſt in dieſer Epoche die Schrift von Zirkler: „Das Aſſociationsrecht der Staatsbürger in den deutſchen conſtitutionellen Staaten und die Lehre von den Verbrechen unerlaubter Verbindungen und Verſammlungen aus dem Standpunkte, aus der Geſchichte und aus den authentiſchen Quellen unſeres poſitiven Rechts. 1834.“ Dieß Buch iſt in vieler Beziehung eine intereſſante Arbeit; denn ſie zeigt, wie äußerſt ſchwankend die Meinung ſelbſt ganz freiſinniger Männer über den Werth und die Gefahr, ja ſelbſt über die eigentliche Bedeutung der Verſammlungen war — eine Thatſache, die uns nicht bloß dadurch beſtätigt wird, daß gär keine deutſche Verfaſſung auch nur von dem Verſammlungsrecht bis 1848 redet, ſondern auch dadurch, daß ſelbſt Aretin, ſonſt einer der erſten, wo es ſich um Volksrechte handelt, ihrer gar nicht erwähnt. Die Darſtellung bei Zirkler, namentlich von S. 120 bis 141 hat in dieſem Sinne einen hiſtoriſchen Werth (vergl. S. 132). „Kann die Politik die Freigebigkeit in dergleichen Legitimationen“ (er meint die Erlaubniß zu Verſammlungen) einer Regierung anrathen oder empfehlen? Ich glaube dieſe Frage nur in Beziehung auf einen verfaſſungsloſen Staat bejahen zu dürfen, der im Begriff ſteht, ſich eine Verfaſſung zu geben, oder in Bezug auf einen Staat, der ſeine beſtehende Verfaſſung und ihre Grundgeſetze umbilden will. Insbeſondere hat eine abſolute Regierung (!) in einer ſolchen Uebergangsperiode kein erwünſchteres Mittel, die Stimme der öffentlichen Meinung ſchnell zu erfahren u. ſ. w.“ In einem „conſtituirten oder conſtitutionellen Staat“ dagegen wäre die Erlaubniß zu Verſammlungen, „einer blind zuſammengelaufenen Menge,“ ganz verkehrt. Kann man naiver ſein? Dabei darf nicht überſehen werden, daß Zirkler der erſte iſt, der das römiſche Recht vom Standpunkt der „Conciones“ und „Collegia“ unterſucht; freilich überträgt er den ſtreng polizeilichen Standpunkt der römiſchen Imperatorenwirthſchaft auf deutſche Verhältniſſe, ohne auch nur einen Augenblick ſich die Frage zu ſtellen, ob nicht vor den Imperatoren das freie Verſammlungsrecht eine der Grundlagen des öffentlichen Rechts in Rom und Athen geweſen — noch weniger die, warum ſie denn ſpäter mit ſolcher Strenge verboten wurden. Bedeutender, freilich noch ein halbes Menſchenleben älter iſt Mohl in ſeinem Württ. Staatsrecht I. 772; jedoch gelangt er zu keinem Princip, ſondern nur zur Darſtellung des geltenden Rechts, namentlich des Bundesbeſchluſſes von 1832; doch hat er ſchon — der erſte — das Verſammlungsrecht vom Vereinsrechte geſchieden. So ſtanden die Sachen bis 1848.

So wie nun die Bewegung dieſes Jahres losbrach, war natürlich von einem weitern Verbieten oder auch nur von Erlaubniß oder Anzeige ſolcher Verſammlungen keine Rede mehr. Da am Ende auch damals noch kein ſocialer Gegenſatz zwiſchen Arbeit und Capital ſich gezeigt hatte, ſo war das deutſche Parlament keinen Augenblick zweifelhaft, das Recht der Verſammlungen als

eins der Grundrechte des deutſchen Volkes anzuerkennen (Reichsverfaſſung 1849 §. 161), wobei jedoch nichts als die Reproduktion der franzöſiſchen Conſtitution von 1791 zu Tage kam. Der Erfolg dieſes Beſchluſſes war, daß jene ganz allgemeinen Grundſätze dann in die verſchiedenen Verfaſſungen übergingen, die ſeit 1848 angefertigt wurden (ſ. Zöpfl, Deutſches Staatsrecht II. §. 294). Das hatte nun natürlich nicht viel zu bedeuten, da die kleinen Staaten, auf welche ſich dieſe Beſtimmungen bezogen, denn doch am Ende keine Verſammlungen von irgend einer Wichtigkeit hervorrufen konnten. So wie aber der alte deutſche Bundestag wieder ins Leben trat, begann mit der alten Gefahr auch das alte polizeiliche Syſtem gegen die Volksbewegungen, und der Bundesbeſchluß vom 13. Juli 1854 verbot zwar nicht direkt die Verſammlungen, wie der von 1832, ſtellte ſie aber direkt unter polizeiliche Ueberwachung und Erlaubniß; jedoch hat ſich die deutſche Geſetzgebung nie dazu verſtanden, die reaktionären Principien der franzöſiſchen Geſetze anzunehmen. Im Gegentheil iſt eine freiere Bewegung in dieſer Richtung ganz unverkennbar; und es zeigt ſich hier, daß ein wirklich ausreichendes Verſammlungsrecht nur dann gefunden werden kann, wenn es von dem Vereinsrecht geſchieden iſt. Die Hauptgeſetze über das erſtere ſind nun das bayriſche Geſetz vom 20. Februar 1850, die Verſammlungen und Vereine betreffend, das in ſeinem erſten Abſchnitte die Verſammlungen, im zweiten die Vereine behandelt. Pözl hat zu dieſem Geſetz einen vortrefflichen Commentar geliefert (Dollmann, Geſetzgebung des Königreichs Bayern, Th. II. Bd. 4. Heft 2), auf den wir als auf das beſte, was unſeres Wiſſens ſpeciell über Verſammlungen geſagt iſt, ausdrücklich verweiſen; es iſt die erſte, eigentlich juriſtiſche Behandlung der ganzen Frage, die wir kennen. Unbedeutend iſt Roller, Württembergiſches Polizeirecht §. 263 über die württembergiſche Verordnung vom 25. Jan 1855 (Publikation des Bundesbeſchluſſes von 1854), und Funke, Polizeirecht des Königreichs Sachſen (ebenſo III. S. 10). Das preußiſche Recht hat nun leider, auch hier der freien Verwaltung grundſätzlich abhold, ſich das franzöſiſche Recht, namentlich den Code Pénal, in einer Weiſe zum Muſter genommen, die wenig erfreulich iſt. Das Geſetz vom 11. März 1850 hat wieder Verſammlungen und Vereine zuſammengeworfen; die Anzeige und Beſcheinigung werden gefordert; Strafe für die, welche Oertlichkeiten zu nicht angezeigten Verſammlungen, Erlaubniß zu öffentlichen Verſammlungen, ſelbſt für Aufzüge u. ſ. w., wenn ſie nicht „herkömmlich“ ſind; ſtrenge Strafe für alle, welche eine Verſammlung nicht ſogleich verlaſſen, wenn die Behörde gebietet; ſtrenges Verbot jeder Affiliation; Abgeordnete der Polizei bei jeder Verſammlung. Das Haus der Abgeordneten wies 1861 einen Antrag auf Reviſion zurück (Rönne, Strafrecht I. §. 100). Dagegen hat Oeſterreich das Verſammlungsrecht von dem Vereinsrecht ganz getrennt, und das Geſetz vom 15. November 1867 über das Verſammlungsrecht erlaſſen, das wohl jeder vernünftigen Forderung entſpricht. Namentlich ſind Adreſſen und Petitionen der Verſammlungen geſtattet; nur ſollen ſie nicht von mehr als zehn Perſonen überreicht werden (ſ. bayriſches Geſetz von 1850. Art. 6. §. 10). — Eben ſo iſt das Recht der Beſchwerde gegen jede Verfügung der Unterbehörden ausdrücklich zugelaſſen

(§. 28), ein Satz, den noch das bayrische Gesetz nicht kennt. — Hält man nun die Gesammtheit dieser Bestimmungen der deutschen Gesetze zusammen, so sind sie in den wesentlichsten Punkten doch gleichartig; der Hauptunterschied ist die Erlaubniß oder die bloße Anzeige bei öffentlichen Versammlungen (preußisches und süddeutsches System). Es ist kein Zweifel, daß das letztere das allein richtige ist. Ueber die Polizei s. Stein, Verwaltungslehre, Polizeirecht, S. 115.

Vierte Gruppe.

Das Vereinswesen.

(Gesellschaften und Vereine.)

I. Unterschied von Gesellschaft und Verein.

Werfen wir nun einen Blick zurück, so ist der Charakter aller derjenigen Einheiten, welche wir bisher dargestellt haben, im Verhältniß zu demjenigen, was wir als Wesen und Begriff des Vereins bezeichneten, leicht erkennbar. Alle drei Gruppen, welche wir bisher mit ihren Arten und Unterarten aufstellten, sind nichts als die einzelnen Elemente des Vereins, welche selbst als Einheiten erscheinen, und somit den Begriff des Vereins verwirklichen, so weit dieß durch ihren begränzten Inhalt möglich ist. Aber eben um der Beschränkung dieses Inhalts willen sind sie unfähig, die Idee des Vereinswesens zum Ausdruck zu bringen. Denn der ersten Gruppe oder Art menschlicher Verbindungen fehlt die Freiheit der Theilnahme, der zweiten die Selbständigkeit des Zweckes, und daher die Möglichkeit einer Organisation, in der dritten fehlt der ersten Art bei Vorhandensein des materiellen Elements des Vereins wieder der Zweck und die Freiheit, in der zweiten bei voller Freiheit und selbständigem Zwecke die Selbständigkeit des wirthschaftlichen Körpers und damit die Dauer der Einheit. Das, was demnach übrig bleibt, ist diejenige Gestalt der Einheit, welche alle jene Elemente zugleich umfaßt und vermöge derselben die Idee der freien uud selbstthätigen Einigung herstellt. Und diese nun nennen wir das Vereinswesen.

Das Vereinswesen in allen seinen Formen unterscheidet sich daher wesentlich von den bisherigen Gestaltungen der Einheit dadurch, daß in ihm ein dauernder Zweck eine dauernde wirthschaftliche Grundlage besitzt, welche in ihrer Verwendung für den ersteren einen selbständigen Organismus fordert, der als persönliche Einheit des Ganzen die Elemente des Oberhaupts, des Wollens und des Thuns erzeugt, und dadurch fähig wird, ein dem Staate als höchste Form der Persönlichkeit entsprechendes Rechtssystem zu entfalten, und daher auch in den Or-

ganismus des Staatslebens ſelbſtändig einzutreten. Erſt in dem Vereinsweſen betreten wir daher wieder das Gebiet der vollziehenden Gewalt; erſt in ihm iſt die zweite große Grundform der freien Verwaltung gegeben, und hier erſt ſollte eigentlich die Behandlung dieſes Gegenſtandes für unſern Zweck beginnen. Allein das Leben der Menſchheit erſcheint hier ſo wenig als auf andern Gebieten in einfachen Formen; ſein Reichthum iſt zu groß, um mit Einer Thatſache erſchöpft zu ſein, und wenn wir daher ſchon eine ganze Reihe von Organismen durchgemacht haben, um nur zum Begriff des Vereinsweſens zu gelangen, ſo tritt uns für das letztere dieſelbe Erſcheinung wieder entgegen. Das was wir das Vereinsweſen nennen, iſt nicht bloß ein Glied eines großen und mächtigen Syſtems, ſondern es iſt ſelbſt wieder ein Syſtem für ſich. Und dieß Syſtem zu entwickeln iſt die Aufgabe des Folgenden.

Die Grundlage deſſelben iſt nun der Unterſchied von *Geſellſchaft und Verein*. Derſelbe iſt bekannt, und darf im Allgemeinen als ein anerkannter angeſehen werden. Allein wir glauben nicht Unrecht zu haben, wenn wir ſagen, daß dieſe Unterſcheidung mehr auf dem Gefühle von dem weſentlichen Unterſchied, als von einer klaren Erkenntniß deſſelben ausgeht. Ja wir gehen ſo weit, unbedenklich zu behaupten, daß auch dieſer Unterſchied trotz ſeiner unzweifelhaften Bedeutung um ſo mehr verſchwindet, je weiter man dabei in die Einzelheiten übergeht, wenn man nicht das allgemeine Weſen deſſelben einmal für allemal feſtſtellt. Damit aber würde das wahre Verſtändniß der großen Funktion dieſer gewaltigen Erſcheinungsreihen offenbar verloren gehen; denn gerade in dieſer Funktion liegt ihr wahres Weſen, und um *ihretwillen* legen wir ſo viel Gewicht auf das ernſte Studium des Vereinsweſens überhaupt und in ſeinen einzelnen Theilen. Und eben deßhalb verſtatten wir uns, der bereits ſehr weit gediehenen Verſchmelzung oder vielmehr Vermengung beider Begriffe — oder lieber beider lebendiger Organismen — hier auf das Beſtimmteſte entgegenzutreten. Denn ſie haben ſo viel äußerlich und formell Gemeinſames, daß man ſchon den höchſten Standpunkt wieder einnehmen muß, um die tiefere innere Differenz feſtzuhalten; thut man das aber, ſo zeigt ſich wieder, wie immer im organiſchen Leben, daß gerade dieſer höhere Unterſchied auch für die wirthſchaftlichen und rechtlichen Verhältniſſe derſelben zuletzt der entſcheidende wird.

Das nun wird wieder, ſoll es anders dauernden Werth haben, muß ſo dargelegt werden können, daß wir die Gebiete ſelbſtändig herausheben, in denen dieſer Unterſchied liegt. Die praktiſche Seite dieſer ſcheinbar theoretiſchen Behandlung wird ſich dann bald genug zeigen,

wenn wir das Ergebniß an die wirklich bestehenden rechtlichen und wirthschaftlichen Verhältnisse derselben anlegen.

a) Der principielle Unterschied von Gesellschaft und Verein.

Geht man nämlich davon aus, daß Gesellschaft und Verein zusammen das Vereinswesen im weiteren Sinne des Wortes bilden, so gehören sie dadurch zusammen und sind darin Eins, daß sie alle formalen Elemente des Vereins gemein haben. Sie sind beide Formen der Persönlichkeit und haben die Organe derselben, wenn auch mehr oder weniger, ausgebildet; sie sind beide Rechtssubjekte; beide endlich enthalten in Entstehung und Thätigkeit die ethischen Elemente von Gleichheit, Freiheit und Einheit; denn beide Formen werden durch den freien Willen ihrer gleichberechtigten Mitglieder ins Leben gerufen, beide fordern, daß der Einzelne sich dem im leitenden Organe ausgedrückten Zwecke und Willen unterwerfe; beide endlich enthalten als Gegengewicht gegen die Herrschaft dieses Organes das große Princip der Verantwortlichkeit, wodurch die Selbstthätigkeit und Selbstbestimmung des Einzelnen innerhalb der Einheit wieder hergestellt wird. Dennoch sind sie wesentlich verschieden. Sind sie es aber, so kann demnach dieser Unterschied nicht mehr in einer Form, noch auch in dem sich an diese Form anschließenden formellen Recht bestehen, sondern er muß ein Unterschied des Geistes sein, der sich dann wie jeder wahrhaft lebendige Geist oder Körper desselben lebensthätig ausbreitet. Diesen Geist des Vereins nennen wir, als einen bestimmt formulirten, den Zweck. Der Zweck der Vereinigung muß daher die Gesellschaft vom Verein scheiden, und so tief scheiden, daß eine Vermischung beider nicht mehr möglich ist. Und das ist in der That der Fall.

Es bedarf nun keiner weiteren Erörterung, daß die Zwecke der Vereinigungen eben keine andern sein können, als die der Menschen überhaupt. Diese Zwecke aber können sich nun einerseits auf denjenigen selbst beziehen, der sie aufstellt, und ihre Erfüllung ausschließlich, wenigstens nach der Absicht des Wollenden, in dem Wollenden selbst, seinem persönlichen, wirthschaftlichen oder geistigen Leben suchen, so daß jede über diesen Zweck hinausgehende Wirkung dem Wollenden selbst gleichgültig ist. Hier ist der Mensch sich selbst Zweck. Das bedarf keiner Erklärung. Einen solchen Zweck nennen wir nun ein Interesse. Es kann daher das Einzelinteresse zuerst der Zweck der Handlungen jedes Einzelnen sein; und mithin kann das Einzelinteresse auch der Zweck einer organisirten Vereinigung sein. Ist es das, so wird die Aufgabe der letzteren darin bestehen, mit den gemeinsamen Mitteln das Einzelinteresse jedes einzelnen Mitgliedes zu

verwirklichen, und die Organisation der Vereinigung daher so einzurichten, daß diese Verwirklichung auch wirklich stattfinden könne. Und eine solche Vereinigung, wo deren letzter Zweck das Einzelinteresse jedes einzelnen Mitgliedes derselben ist, nennen wir nun eine Gesellschaft.

In dem Leben der Menschen aber liegt ein zweites höheres Verhältniß, das nicht etwa dazu bestimmt ist, das erstere auszuschließen, sondern das vielmehr die volle Berechtigung desselben anerkennt, jedoch die Idee der menschlichen Entwicklung in ihr nicht für erfüllt ansehen kann. Das zweite Moment ist die größte aller organischen Thatsachen des menschlichen Lebens, das täglich offenbare Geheimniß der Gottheit auf Erden, die Thatsache, daß die volle Verwirklichung des Einzelinteresses überhaupt nie durch das Einzelinteresse erreichbar ist, sondern vielmehr daß die höchste Entwicklung jedes Einzelnen erst in derjenigen des Andern ihre unabweisbare Bedingung hat. Der höchste Zweck umfaßt daher nie alle Einzelnen als Einzelne, sondern jeden um des Andern willen; das höchste Interesse auch des Einzelnen ist daher das allgemeine Interesse. Und erst diejenige Vereinigung daher, welche ihrem Wesen nach ihre Kräfte und ihre Organisation für das allgemeine Interesse hergiebt, ist zugleich die höchste Form derselben; wir nennen sie den Verein.

Es ist daher klar, worin man zunächst den Unterschied beider Formen des Vereinswesens zu suchen hat. Der Zweck der Gesellschaft liegt innerhalb ihrer Mitglieder, der Zweck des Vereins liegt außerhalb derselben. Die Gesellschaft ist daher ein wirthschaftlicher, der Verein ein staatlicher Körper. Daß zuletzt jeder allgemeine Zweck wieder zu dem Einzelnen zurückkehrt und daß andererseits jeder Einzelzweck über das Leben des Einzelnen hinausgreift, ändert dieß Verhältniß nicht; denn nicht das, daß dasselbe ist, sondern daß man es will, macht das Wesen der beiden Arten. Und darin liegt das, was wir die ethische Natur derselben nennen. Es ist wohl der Mühe werth, dies Element derselben zum Bewußtsein zu bringen; denn am letzten Orte ist es die Grundlage auch des Unterschiedes in ihrer historischen Bedeutung.

b) Das ethische Element von Gesellschaft und Verein in seinem Verhältniß zum Volks- und Staatsleben.

Nun ist offenbar jener tiefe Unterschied zwischen Gesellschaft und Verein nicht darum da, damit alle Gesellschaften zu Vereinen werden und erst im Vereinswesen das werden, was sie sein können. So gut wie das Wesen und die volle Selbständigkeit jeder einzelnen Persönlichkeit ist auch die Gesellschaft gegenüber dem Verein eine vollkommen

berechtigte Form der Gemeinſchaft. Sondern wenn wir von dem ethiſchen Unterſchiede beider reden, ſo werden wir darunter das in ihrem Weſen liegende Verhältniß derſelben zum Geſammtleben verſtehen; und allerdings ſind beide gerade hier ſo tief verſchieden und ihre Wirkung eine ſo weſentlich andere, daß wir auf dieß Verhältniß als den Kern des ganzen Vereinsweſens zurückkommen müſſen.

Das Einzelintereſſe nämlich, ſo wie die aus ihm hervorgehende und daſſelbe organiſirende Geſellſchaft iſt an ſich gleichgültig gegen jedes, von ihr nicht berührte, ihren Zwecken nicht dienende Verhältniß. Sie iſt eben nur ſie ſelbſt; ſie iſt damit ſo gut wie der Einzelne Theil des Staats, aber ſie will und muß auch innerhalb des Staats, ja wenn möglich vermöge deſſelben, eben nur *ihr* ſpezielles Intereſſe zur Geltung bringen. Sie verſteht daher ihrer ganzen Natur nach jedes allgemeine, höhere Intereſſe überhaupt nicht; ja die alltägliche Erfahrung lehrt, was im Grunde nur aus dem Weſen der Sache ſelber folgt, daß jede eigentliche Geſellſchaft jedes höhere Intereſſe der Regel nach als ein fremdartiges, ja ſogar ihr ſelbſt bedenkliches Element anſieht und es deßhalb ſo weit als möglich aus ihrem Geſichtskreiſe entfernt. Denn ſie iſt und bleibt, und möge ſie ihrem Umfange nach noch ſo groß ſein, doch für ſich ſelbſt nur eine Einzelperſönlichkeit; und als ſolche, auf ſich ſelbſt angewieſen und für ſich daſeiend, wird ſie nie zugeben *können*, daß von ihr mehr oder größere Theilnahme an den höheren Intereſſen der Menſchheit verlangt werden kann und ſoll, als von jedem andern Individuum. Sie *wird* nicht bloß, als Verein, nicht mehr Opfer bringen für das Geſammtleben der Menſchheit als jeder Einzelne, ſondern es iſt geradezu falſch, es von ihr zu verlangen; denn es würde das ihrer Natur widerſprechen. Und damit iſt denn auch ihre Stellung zum Staate und ſeiner Verwaltung gegeben. Sie iſt an und für ſich für den Staat nicht mehr und nicht weniger, als ein andres ſtaatsbürgerliches Individuum; ſie *kann* nicht bloß keine Anſprüche machen, in das Staatsleben hineinzugreifen, ſondern ſie *ſoll* es auch nicht. Sie iſt daher nie ein mitwirkender Faktor für daſſelbe. Sie wird deßhalb auch nie mit dem Staate in Widerſpruch gerathen; ſie wird ſtets ein Objekt für denſelben bleiben; ſie iſt daher an und für ſich unfähig, *den Begriff oder das Recht der freien Verwaltung zu vertreten*, da ſie grundſätzlich kein Organ der Verwaltung überhaupt werden kann und ſoll. Die Geſchichte der Geſellſchaften hat daher mit der Entwicklungsgeſchichte der freien Verwaltung gar nichts zu thun; die Geſellſchaft iſt nicht mehr und nicht weniger gleichgültig gegen die Freiheit in Verfaſſung und Verwaltung, wie jedes einzelne Individuum. Daher bedeutet auch die Entwicklung

des Geſellſchaftsweſens in einem Volke oder einer Zeit ganz etwas andres als die Entwicklung des Vereinsweſens. Sie bedeutet nicht den Aufſchwung des geiſtigen oder ſtaatlichen Lebens, der durch ſie genährt oder erhalten wird, ſondern ſie bezeichnet in der That nur das beſſere Verſtändniß der Bedingungen für die Erreichung von Einzelzwecken, die ſehr oft aber in der Vereinigung verſchiedener Kräfte für die letzteren liegen, ohne daß irgend ein ethiſches Element dabei zum Grunde läge. Das Geſellſchaftsweſen kann daher, ja ſogar im ausgebildetſten Grade, vorhanden ſein in einem ganz unfreien Staate, wie es z. B. in Rußland der Fall iſt, und es kann gänzlich fehlen in einem ganz freien Staate, wie es fehlte in Griechenland und Rom. Seine materielle Subſtanz iſt vielmehr das Entſtehen von Unternehmungen, oder allgemeiner geſagt, das wirthſchaftliche Leben des Volkes; ſein geiſtiger Faktor iſt dem entſprechend die wirthſchaftliche Bildung deſſelben. Es iſt daher allerdings natürlich, daß bei freieren Zuſtänden das Geſellſchaftsweſen ſich entwickeln wird; aber es iſt *nicht* die Freiheit in Verfaſſung und Verwaltung, aus welcher ſie hervorgehen, ſondern es iſt vielmehr die höhere wirthſchaftliche *Bildung*, welche der Regel nach mit den freien Verfaſſungen eintritt, die dann wieder das Geſellſchaftsweſen erzeugt; und auch das iſt nur möglich und nicht nothwendig, wie wir in der alten Welt ſahen. Das Weſen der Geſellſchaft beſteht demnach darin, *außerhalb* des Staates zu ſtehen, wie das Individuum. Alle Geſellſchaften ſind daher weſentlich *wirthſchaftliche*, und keine ſtaatliche oder ethiſche Erſcheinungen.

In ganz andrer Weiſe verhalten ſich nun die eigentlichen Vereine. Das Weſen jedes (eigentlichen) Vereins beſteht nämlich darin, nicht mehr das eigne Intereſſe der Mitglieder, ſondern das *allgemeine Intereſſe* zum Gegenſtand der vereinten Thätigkeit zu machen. Erſt im Verein löst ſich daher das Individuum gleichſam von ſich ſelber los und macht ſich zum Mittel für einen höheren Zweck, dem es einen Theil ſeiner Selbſtändigkeit und ſeines Einzellebens hingibt. Erſt hier erkennt es ſich nicht bloß als ein Moment des Ganzen, ſondern dieſe ſeine Erkenntniß wird auch zur That; denn die Theilnahme an dem Verein iſt an und für ſich eine That für das Geſammtleben. Wie daher eine viel größere geiſtige Kraft dazu gehört, überhaupt nur den eigentlichen Verein zu bilden, ſo gehört ein viel höheres geiſtiges Leben des geſammten Volkes dazu, das Vereinsleben bei ſich zur Entwicklung zu bringen. Denn in der That nimmt erſt im Vereinsleben das Individuum den Staat mit ſeiner großen Idee in ſich auf; jeder Verein iſt durchdrungen von dem Bewußtſein, indem er Theil nimmt an den Aufgaben des Staats, auch Theil zu

nehmen an seinem wirklichen Leben; jedes Mitglied des Vereins erkennt sich als Theil und Glied jener Kraft, welche zuletzt die Entwicklung des Ganzen als höchste Bedingung der Entwicklung des Einzelnen begreift. Erst im Verein tritt daher die Erhebung des Einzelnen ein, welche durch die menschliche Gemeinschaft über denselben gleichsam ausgegossen wird, und darum ist ein Verein gar nicht möglich ohne jenes ideale Element im menschlichen Leben, ohne jene tiefharmonische Befriedigung, die in der Hingebung liegt, welche wieder an ihrem Herzen die Freiheit und das Glück ernährt. Während daher die Gesellschaften in dem Stadium der Geschichte und der Staatenbildungen erscheinen, gehören die Vereine stets und unbedingt der höheren Stufe der Entwicklung der menschlichen Gemeinschaft an. Während die Gesellschaft auf dem einfachen Verständniß des Einzelinteresses beruht, fordert der Verein eine höhere, unendlich viel großartigere Bildung des Volkes; aber nicht bloß der Einzelnen im Volke selbst, sondern auch des Staatslebens als Ganzes. Denn indem der Verein einen Theil der Staatsaufgaben übernimmt, tritt er mit dem in ihm lebendigen Elemente der Freiheit und Selbstbestimmung zugleich in den Staat hinein. Er ist mit demselbem im letzten Zweck zwar gleich, in der nächsten Form aber wesentlich von ihm unterschieden. Der Staat ist ein persönliches, einheitlich organisirtes Wesen; der Verein ist eine freie Gemeinschaft, bei der die Theilnahme auf dem freien Willen des Einzelnen beruht. Der Staat kann einerseits seine persönliche Organisation und seinen Willen anerkennen; der Verein setzt sich Zweck und Mittel selbst. Es ist daher natürlich, daß beide großen, so wesentlich verschiedenen Organisationen zunächst in Gegensatz zu einander treten; sie sind im Anfange sich gegenseitig unverständlich, und diese Unverständlichkeit erscheint darin, daß der Staat den Verein nur als Organ seiner Verwaltung, als eine andere Form des Regierungsorgans betrachtet und behandelt, während das in dem Verein lebendige Princip den Staat selbst bloß zu einem Verein machen möchte. Erst da, wo der Staat zur Erkenntniß gelangt, daß sein persönlicher Organismus, seine Regierung, nicht ihn und sein Wesen ganz zu erfüllen und zu erschöpfen vermag, sondern daß er fähig und bestimmt ist, in seine Selbstbestimmung auch den Willen der Einzelnen aufzunehmen, beginnt die Harmonie zwischen Vereinswesen und Staatsleben. Das Princip alles Vereinswesens liegt daher in der Verfassung; allein die Verwirklichung desselben erscheint erst da, wo die Verfassung in der Verwaltung thätig wird. Denn das Vereinswesen nimmt die freie Thätigkeit des Einzelnen eben in die organische Thätigkeit des Staats, in seine Verwaltung, auf; während die Gesellschaften mit ihrem Sonderzweck nur Objekte der

Verwaltung ſind, werden die Vereine Subjekte derſelben; ſie ſind die wahren Organe der freien Verwaltung im Staate; und daher iſt das höchſte Weſen des Vereins ſtets erſt in ſeiner organiſchen Verbindung mit der Verwaltung des Staats gegeben. Die Geſellſchaften gehören dem wirthſchaftlichen Leben des Volkes, die Vereine dem ſtaatlichen.

Iſt dem nun ſo, ſo iſt es zuletzt auch klar, daß mit dieſem durchgreifenden Unterſchied zwiſchen Geſellſchaft und Verein auch ein nicht minder entſcheidender zwiſchen dem Rechtsleben beider gegeben iſt. Und hier eröffnet ſich ein Gebiet, welches aller Beachtung werth iſt.

c) Das Rechtsprincip des Geſellſchafts- und das des Vereinsweſens.

Wieder müſſen wir, indem wir von dem Rechtsprincip reden, darauf hinweiſen, daß alles Recht und ſo auch das der Geſellſchaft und des Vereins nicht als ein für ſich gegebener ſelbſtändiger Inhalt daſteht, ſondern daß das Recht die Verhältniſſe formulirt, welche durch die in den menſchlichen Dingen lebendigen Kräfte erzeugt werden. Der Begriff iſt die Grundlage, das ethiſche Weſen das lebendige Element in jedem Rechtsleben.

Und da nun Geſellſchaft und Verein ihrem formalen Begriff nach gleich, aber ihrem ethiſchen Inhalt nach tief verſchieden ſind, ſo ergibt ſich, daß demgemäß die formalen Kategorien des Rechts beider dieſelben ſein werden, daß aber vermöge ihrer höheren Natur ſich für beide ein weſentlich verſchiedener Inhalt ergeben muß.

Daher ward es möglich, das Geſellſchafts- und das Vereinsrecht gemeinſchaftlich darzuſtellen, aber unmöglich, es zu verwechſeln. Es wird möglich, nachzuweiſen, daß und wie ſie auf einander eingewirkt haben, aber unmöglich den einmal feſtgeſtellten Unterſchied zu verwiſchen. Und weil man den letztern nicht an die Spitze geſtellt hat, hat man auch nie eine Vergleichung zwiſchen beiden durchführen können. So wie man jenes aber thut, erſcheint auch das Rechtsſyſtem beider in einem ganz andern Lichte. Die Principien aber, auf denen dieß beruht, ſind folgende.

Die Geſellſchaft geht hervor aus dem Einzelintereſſe, und iſt die Organiſation derſelben zur Einheit. Das Einzelintereſſe fordert daher, daß das Einzelrecht die Hauptſache bleibe; das Einzelrecht aber iſt das Privatrecht. Der Verein dagegen braucht die Einzelnen, ihre Mittel und ihre Kräfte nur als Bedingungen für ſeinen Zweck, der im öffentlichen Leben liegt; dieſem Zwecke ordnet ſich der Einzelne unter; der Kern des Vereinsrechts iſt daher das öffentliche Recht. Alles Recht

der Geſellſchaften iſt daher ein, durch das öffentliche Weſen derſelben modificirtes Privatrecht; alles Recht der Vereine ein, das Privatrecht nur bis zu einer gewiſſen Gränze zulaſſendes öffentliches Recht. Und dieſer Grundzug des Unterſchiedes beider geht nun durch alle Rechtskategorien derſelben auf allen Punkten hindurch.

Der Träger und das Ziel dieſes Einzelintereſſes iſt nun bei den Geſellſchaften das gewerbliche Kapital; bei den Vereinen dagegen die Fähigkeit, das perſönliche Kapital. Es ergibt ſich daraus, daß die Mitgliedſchaft bei den erſteren auch bloß von dem Kapital bedingt wird, und daß die Unterſchiede des Kapitals, mit dem die Einzelnen Theil nehmen, auch einen Unterſchied in dem Rechte der Mitgliedſchaft möglich machen. Bei dem Verein dagegen wird die Mitgliedſchaft von der Perſönlichkeit bedingt; der Verein iſt principiell unfähig, einen Unterſchied zwiſchen den Mitgliedern — z. B. Vereinigung mehrerer Stimmen in einer Hand u. ſ. w. — zuzulaſſen. Der Austritt aus der Geſellſchaft hat eben deßhalb privatrechtliche und wirthſchaftliche Bedingungen und Formen; der Austritt aus einem Verein kann bloß durch Willenserklärung geſchehen; die Verwaltung einer Geſellſchaft wird ſtets durch Fachkenntniß bedingt werden; die Leitung eines Vereins wird immer vorzugsweiſe auf höherer Bildung im Allgemeinen beruhen; ſo ſehr, daß ſelten dieſelben Kategorien von Menſchen an der Spitze der Vereine ſtehen, welche die leitenden Stellen der Geſellſchaften inne haben. Der ganze Gang der Verwaltung wird demgemäß bei Geſellſchaften ſtets zu einem vorzugsweiſe geſchäftlichen werden; der Gang der Vereinsverwaltung dagegen führt im Gegentheil zu einer viel freieren Thätigkeit der Betheiligten. Die Verantwortlichkeit wird bei den erſteren eine geſchäftsmäßige ſein und hier wird ſich daher ein eigenes Privatrecht der wirthſchaftlichen Haftung entwickeln, während bei den letzteren die Verantwortlichkeit naturgemäß eine geiſtige iſt, und dem ſtaatlichen Leben viel näher ſteht. Es iſt ſelbſtverſtändlich, daß demgemäß auch die Rechenſchaftsablage bei den erſteren eine ganz andere Geſtalt hat, als bei den letzteren; vor allem aber folgt, daß die Oeffentlichkeit eine weſentlich andere iſt, je nachdem es ſich um eine Geſellſchaft oder einen Verein handelt. Denn während ſie bei den erſteren faſt ganz ausgeſchloſſen iſt, und mit Recht, muß ſie bei den letzteren mit demſelben Rechte unbedingt gefordert werden; ebenſo wird die Oberaufſicht des Staats bei den erſteren gar keinen Platz finden, da die Geſellſchaften ihm gegenüber eben nur einfache Individuen ſind, während ſie bei dem Verein ein ſelbſtverſtändliches aus dem Weſen der freien Verwaltung folgendes Princip iſt. Dieſe Unterſchiede ziehen ſich nun als allgemeine Grundlage durch das ganze Rechtsſyſtem des Vereins-

wesens hindurch, und geben ihm das, was seinen eigenthümlichen Charakter ausmacht, die doppelte Gestalt fast auf jedem Punkte. Daher ist es denn allerdings leicht erklärlich, daß die Jurisprudenz diese beiden Rechtsgebiete bisher in einer Weise geschieden behandelt, daß man das Zusammengehören derselben fast ganz vergessen hat. Und dem entsprechend erklärt sich auch die Erscheinung, daß, während die Bedeutung der Vereine so sehr viel höher steht als die der Gesellschaften, dennoch die Jurisprudenz der letzteren eine viel weiter ausgebildete ist; man konnte das Recht der ersteren eben nicht ohne einen Begriff entwickeln, den man bei den letzteren nicht weiter nöthig zu haben glaubte. Freilich hat man auch diesen nicht ohne ein Gesetzbuch zu Stande gebracht; man hat auch hier das Leben erklärt, statt es zu begreifen. Wie sich nun das im Einzelnen gestaltet, werden wir unten darzulegen versuchen. Allerdings aber tritt uns dabei eine andere Frage entgegen.

Wenn nämlich wirklich der Unterschied in Princip und Ausführung zwischen Gesellschaft und Verein so groß ist, so wird es nothwendig, die Gränze zwischen beiden aufzustellen. Das nun ist keineswegs so einfach. Aber es ist eine unabweisbare Aufgabe.

Die Aufstellung und Durchführung dieses Unterschiedes hat nämlich einen doppelten Inhalt.

Zuerst werden wir versuchen müssen, die formale Unterscheidung zwischen beiden festzustellen, da eben diese formale Bestimmung die nothwendige Voraussetzung der rechtlichen Consequenzen ist. Dann aber begegnen wir dabei einer Reihe von Erscheinungen, die wir als Uebergänge bezeichnen müssen. Und erst beide Punkte zusammen geben uns das Bild des Gebietes, welches sich hier ausbreitet.

d) Der formelle Unterschied zwischen Gesellschaft und Verein.

So bestimmt nämlich auch der Unterschied zwischen Gesellschaft und Verein im Princip vorliegt, so ist derselbe dennoch in der Wirklichkeit keineswegs so einfach.

So lange man nämlich dabei stehen bleibt, jenen Unterschied bloß in dem Zwecke zu suchen, verschwinden in der Wirklichkeit die Gränzen zwischen beiden, und die Anwendung der obigen ethischen und rechtlichen Principien auf das Vereinswesen wird sehr unbestimmt. In der That nämlich gibt es gar keinen Einzelzweck, der nicht zugleich bis zu einem gewissen Grade ein allgemeiner wäre, und ebenso gibt es keinen allgemeinen Zweck, der nichtfähig wäre, zu einem Einzelzweck zu werden. Sollen sich daher Gesellschaften und Vereine wirklich scheiden, so muß es eine äußere Gränze geben, an der man den Unterschied

mit all seinen Folgen feststellen kann; und dieß ist in der That der Fall. Allerdings aber liegt derselbe auch hier wieder im Wesen der Sache.

Das Wesen des Allgemeinen besteht namentlich darin, daß es auf Einzelne weder beschränkt werden kann, noch beschränkt werden soll. Es ist daher kein Zweifel, daß da, wo die Grundlage einer Vereinigung darauf beruht, daß jeder Einzelne daran grundsätzlich Theil nehmen könne, eine solche Vereinigung an und für sich den Charakter einer für das Gesammtleben bestimmten und für dasselbe wirksamen Einheit hat. Der Ausdruck dieses Grundsatzes erscheint dann darin, daß es nur von dem Willen des Einzelnen abhängt, ob er Mitglied der Einheit werden will, ohne daß die letztere sich das Recht vorbehielte, denselben auszuschließen; während solche Einheiten oder Vereinigungen, bei denen die Theilnahme von einem speciellen Akt der Aufnahme abhänge, offenbar als eine für sich bestehende Einheit dastehen. Ob dabei die Vereinigung als ihren nächsten Zweck den Vortheil oder den Erwerb ausschließlich für ihre Mitglieder aufstellt, wird dadurch gleichgültig, daß ein solcher Erwerb, eben weil vermöge der Mitgliedschaft jeder daran Theil nehmen kann, den Charakter eines allgemeinen hat; der Erwerb Aller aber ist seinem Wesen nach eine der Aufgaben, welche an und für sich in der Idee der Verwaltung liegen.

Daraus nun ergibt sich der Grundsatz, daß alle diejenigen Vereinigungen, bei welchen der Eintritt als Mitglied von einem bestimmten Akte der Aufnahme abhängt, und bei welchen daher der Umfang ihrer Thätigkeit von diesem Willen der bisherigen Mitglieder bestimmt wird, möge nun der Zweck ein Erwerb oder irgend etwas sein, Gesellschaften sind, während diejenigen Vereinigungen, bei denen der Eintritt und damit die Theilnahme grundsätzlich dem Einzelnen offen stehen — möge nun die Art und Weise dieses Eintritts sein wie sie will, und bei denen daher der Umfang ihrer Wirksamkeit an und für sich unendlich — das ist auf jeden Einzelnen bezüglich ist — die Vereine bilden.

Damit ist der Unterschied zwischen Gesellschaft und Verein formell festgestellt und die Anlegung der juristischen Consequenzen an die obige Formel scheint keine weitere Schwierigkeit zu finden.

Betrachten wir nun aber dem gegenüber das positive Recht und die darauf bezügliche Literatur, so ist es bald klar, daß wir mit jener einfachen Formel nicht ausreichen. Sie kommt weder in Gesetzgebung noch in Wissenschaft vor, wie denn überhaupt Gesellschaft und Verein nicht geschieden sind. Im Gegentheil sehen wir vielmehr, daß Vereinigungen, welche nach dem obigen Begriff unzweifelhaft Vereine sind,

als Geſellſchaften behandelt werden. Und es wird deßhalb darauf ankommen, dieß Verhältniß zu erklären.

Zu dem Ende gebrauchen wir das Recht, Geſtaltungen, welche den Charakter zweier Grundformen in ſich vereinigen, „Uebergänge“ zu nennen. Und von den Geſellſchaften zu den Vereinen gibt es nun zwei Hauptarten der Uebergänge. Die Wichtigkeit der Sache läßt es aber zu, daß wir die höhere Natur dieſer Uebergänge vorher bezeichnen.

Offenbar nämlich iſt der „Verein“ auch im formalen Sinn ſowohl von ethiſcher als von materieller Seite die bei weitem mächtigere Form der Vereinigung. Sowie es ſich daher um Aufgaben handelt, welche großer Mittel bedürfen, entſteht das natürliche Streben der Betheiligten, einer Vereinigung, welche ihrer nächſten Grundlage nach auf das ſpecielle Intereſſe ihrer einzelnen Mitglieder berechnet iſt, die Natur des Vereins zu geben, und ſie damit aus der Sphäre der Geſellſchaft und ihres beſchränkten Wirkungskreiſes in die der höheren Form zu erheben. Daraus nun entſtehen jene zwei Erſcheinungen, welche für das Verſtändniß des geſammten Vereinsweſens von höchſter Bedeutung ſind, und deren, wir dürfen ſagen gänzliches Verkennen in Theorie wie in Praxis die Urſache großer Unklarheit geworden iſt — ein neuer Beweis, daß wir nicht bloß in Deutſchland, ſondern in ganz Europa noch im erſten Stadium des Vereinslebens ſtehen.

e) Erſte Uebergangsform: Gründergeſellſchaften, Commandite auf Aktien, Gewerke.

Die erſte Art dieſer Uebergangsformen beruht nun darauf, daß ſich vermöge des Bedürfniſſes nach Einheit Vereinigungen erzeugen, welche in ihrem Zwecke klar, aber in ihrer Form unfertig, und vermöge der letzteren weder Geſellſchaften noch Vereine ſind, ſondern entweder das Eine oder das Andere werden müſſen, wenn ſie überhaupt beſtehen wollen. Wir können ſie daher auch in das folgende Syſtem des Geſellſchafts- und des Vereinsweſens eigentlich nicht aufnehmen; ihre naturgemäße Stelle iſt an dieſem Orte. Es ſind die Gründergeſellſchaften und die Commanditgeſellſchaft auf Aktien, an die ſich zuletzt die Gewerksgeſellſchaften anſchließen.

Die Gründergeſellſchaften ſind allerdings ihrer Form nach Geſellſchaften, aber ihrem Inhalt nach Verein. Sie ſind keine bloße Societät, weil ſie eigentlich auf gar keinem Vertrage zur gegenſeitigen Leiſtung beruhen; ſie ſind auch keine Communio, weil ſie kein gemeinſames Vermögen haben; ſie ſind zwar der Form nach Geſellſchaften, weil ſie ihre Mitglieder ſelbſt wählen und aufnehmen, aber ſie ſind auch wieder keine Geſellſchaften, ſondern ihrem Zweck nach Verein,

weil sie eben die Bildung eines Vereins zum Zweck haben, und nicht für sich als selbständig wirkende Einheit fortbestehen wollen und können. Sie sind zugleich ein Körper für sich, weil sie als Ganzes die Herstellung des Vereins mit ihren vereinigten Kräften anstreben; sie sind aber zugleich schon im Voraus das Organ des künftigen Vereins, da sie bis zur definitiven Constituirung des letztern, und selbst bei derselben die Leitung besitzen. Sie sind, abgesehen von der Zweckmäßigkeit, schon deßhalb gezwungen, sich wie die Versammlungen, einen Vorstand zu wählen und diesem die Leitung zu übertragen; sie werden dagegen in Beziehung auf ihre Kosten wieder ganz als Societas behandelt werden. Sind sie zunächst nur Erwerber eines Besitzes oder eines Rechts, das sie dann eben durch Gründung eines Vereins verwerthen wollen, so sind sie in Beziehung auf dieses Objekt eben keine Gründergesellschaft, sondern sie sind hier nichts anderes als eine gewöhnliche Societas; diese Societas wird dann eine Gründergesellschaft, wenn und insofern sie die Gründung eines solchen Vereins auf jener Grundlage wirklich übernimmt.

Sie kann sich daher als Gründergesellschaft auflösen, aber als Societas ganz einfach wie jede andere fortbestehen. So ist es klar, daß hier ein ganz besonderes Rechtsverhältniß vorliegt, dessen privatrechtlicher Ausläufer in der Frage liegt, ob auch ohne besondere Zustimmung des Vereins, wenn derselbe gebildet ist, die Gründungskosten von den Vereinen getragen werden müssen, und ob die Gründergesellschaft das Recht hat, sich gegenüber dem Verein ein irgendwie zu bemessendes Honorar zu berechnen. Dahin gehört dann wieder nicht der Satz, der so oft und in vielen Fällen, namentlich natürlich bei den Aktiengesellschaften vorkommt, daß die Gründer auf eine Zeit lang zugleich die Verwaltungsräthe sein sollen, da die Annahme dieses Satzes eine Statutenbestimmung ist und dem Recht derselben angehört. Es ist demnach kein Zweifel, daß dieses ganze Gebiet nicht bloß ein sehr wichtiges, sondern auch von der Theorie und der Gesetzgebung durchaus vernachlässigtes ist. Wir wüßten nicht eine einzige gesetzliche Bestimmung darüber in der Gesetzgebung von ganz Europa anzuführen. Theoretisch hat bereits Pöhls in seinem Recht der Aktiengesellschaften die Sache untersucht S. 20 fg.; auch Jolly (Recht der Aktiengesellschaft, Zeitschrift für deutsches Recht XI, S. 356 ff.) nimmt darauf Rücksicht. Endemann behandelt sie sehr beiläufig. Auerbach gar nicht. Alle aber werden durch den Mangel eines allgemeinen Begriffs der Gesellschaft gehindert, den Begriff einer Gründergesellschaft (Consortium) zu untersuchen, und finden daher nur privatrechtliche Verhältnisse und Fragen. Es ist kein Zweifel, daß daran der Code de Com-

merce Schuld iſt, der keine Gründer kennt; ſeine Nachahmung, das Handelsgeſetzbuch, das überhaupt ſchon jetzt auf allen Punkten von unſrer Zeit überflügelt iſt, hat daher auch keine Ahnung von der Sache, die Stellung aber, welche dieſe Art von Vereinigung einnimmt, iſt klar; ſie nimmt den Platz zwiſchen Geſellſchaft und Verein ein und bildet den Uebergang von der einen Art zu der andern.

Im Gegenſatze nun zu dieſer Gründergeſellſchaft ſteht die Commanditgeſellſchaft auf Aktien; denn während die erſtere ein wirklicher in der Natur der Sache liegender Uebergang von Geſellſchaft zum Verein iſt, iſt dieſe Commandite auf Aktien eine rein theoretiſche Conſtruktion, die ſich nur durch völlige Unklarheit über das Weſen der Geſellſchaft und des Vereins erklärt, und deren Exiſtenz daher auch gar nicht weder mit dem inneren Bedürfniß noch mit logiſchen Begriffen zuſammenhängt, ſondern rein durch das unentwickelte Verwaltungsrecht erklärt werden muß. Die Commandite auf Aktien iſt nämlich in der That eine Geſellſchaft, welche ein Verein iſt — das iſt ein abſoluter Widerſpruch. Die Commandite iſt ohne feſte Theilnehmer nicht denkbar, die Aktie iſt ihrem Weſen nach frei; die Commandite nimmt ihre Mitglieder förmlich durch Beſchluß auf, die Aktie iſt undenkbar ohne den Eintritt in den Verein durch den Kauf derſelben. Eine ſolche ganz unverſtändige Beſtimmung war und iſt nun überhaupt nur denkbar dadurch, daß man, als man jenes Geſetz erließ, ſich weder über Geſellſchaft und Verein, noch über das Weſen der Aktie klar war. Es ſcheint nun, daß man in neueſter Zeit — wir heben namentlich hervor was Endemann ſagt (§. 67) — ſich dahin verſtändigt, die Urſache dieſer vollkommen verfehlten Idee auf ihren wahren Grund zurückzuführen. Höchſt wahrſcheinlich hätte kein Menſch an eine ſolche Inſtitution, die jede klare Vorſtellung unmöglich macht, gedacht, wenn das vernünftige Princip der freien Bildung von Aktiengeſellſchaften ſchon damals, als man das deutſche Handelsgeſetzbuch ſchuf, zur Geltung gekommen wäre; und wir behaupten, daß dieſes ganze logiſche und juriſtiſche Unding ohne Weiteres ſein Scheinleben enden wird, ſowie die Aktienvereine von der Bevormundung, unter der ſie herangewachſen ſind, frei ſein werden. Wir geſtehen daher, daß wir mit dieſer Uebergangsbildung wiſſenſchaftlich gar nichts anzufangen wiſſen, als daß wir bemerken: ſie war nur dazu beſtimmt, die Bildung von Aktiengeſellſchaften durch Umgehung der ſtrengen Vorſchriften über die Conceſſionen der letztern zu erleichtern, und weder das Handelsgeſetzbuch noch die nachfolgende handelsrechtliche Literatur hatte Energie genug, die Sache bei ihrem wahren Namen zu nennen. Wir werden ſie daher noch eine Zeitlang ihr inhaltsloſes Daſein in den Lehrbüchern fortführen ſehen; es wird aber erſt dann

zur Entscheidung gelangen, wenn wir einmal anerkennen, daß eben die Quelle dieser wunderlichen Schöpfung, das Handelsgesetzbuch selbst, das nichts als eine sehr gute Nachahmung des französischen Code de Commerce, und ohne alle selbständige Auffassung ist, überhaupt auf einem Standpunkt steht, der wenig geeignet ist, das ganze Vereinsleben in sich aufzunehmen und zu beherrschen. Zunächst aber lassen wir diese ganze Zwittererscheinung bei Seite liegen; es ist weder eine praktische noch eine wissenschaftliche Bedeutung desselben zu formuliren.

Was nun zum Schluß die dritte Form betrifft, die Gewerke, so müssen wir von ihnen nur in anderer Weise dasselbe sagen. Auch sie sind Uebergangsformationen von den Gesellschaften zum Vereinswesen. Sie erscheinen zunächst als Commanditen, aber freilich mit dem, dem Vereine angehörigen Elemente, daß die Commandite Gegenstand des Verkehrs werden kann. Es ist daher nur sehr wenig von dem Vereinswesen darin; dennoch liegt in jener Beweglichkeit der Kuxe das Element, welches seinerseits den Uebergang zum Aktienwesen bildet. Es ist klar, daß hier ein anderer Faktor mitwirkt, ohne welchen man jene Erscheinung kaum verstehen wird, und der durch den richtigen historischen Sinn der Deutschen allerdings gleich anfangs herausgefühlt worden ist. Die Gewerke sind aber nichts anders als die ständische Form der Gesellschaft, und ragen daher in einzelnen Resten noch in unsere Zeit hinein. Ihre Bedeutung besteht nur noch darin, daß sie sich erhalten; neue Organismen derselben Form werden nicht mehr erzeugt; und wir können daher mit dem allgemeinen Satze schließen, daß während die Gründergesellschaften das organische Mittelglied zwischen Gesellschaft und Verein und die Commandite auf Aktien das unorganische bildet, die Gewerkschaften den historischen Uebergang von der einen zum andern darbieten.

Wir glauben nun aus diesen Gründen diese drei Erscheinungen damit erledigt zu haben. Nur die erste derselben ist dauernd und lebensfähig; die zweite ist eigentlich schon jetzt nur noch ein Name, und die dritte eine Ausnahme. Immer aber sind dies nur einzelne, wenn auch wichtige und interessante Thatsachen. Von ganz anderer Bedeutung ist die zweite große Erscheinung, die sich erst in unserer Zeit Geltung schafft.

f) Zweite Uebergangsform: Die Gesellschaft wird Verein durch ihre Mittel: die Aktie und die Aktiengesellschaft.

Wir betreten mit den folgenden Bemerkungen ein Gebiet, über welches viel geredet und viel gedacht wird, in welchem man aber noch immer zu keinem festen Resultat gelangt ist. Das ist die Frage nach

dem eigentlichen Weſen der Aktie und der ſich daraus ergebenden Stellung der Aktiengeſellſchaften.

Die Aktie entſteht, indem ein Unternehmen (nicht etwa ein Beſitz) in lauter beſtimmte Antheile aufgelöſt wird, und dieſe Antheile als ſolche dem Verkehr übergeben werden. Die Form, in der dieſe Antheile erſcheinen, iſt die Aktie.

Vermöge der Aktie geſchieht daher das, was aus dem Unternehmen eine ganz andere Geſtalt macht, und daher einem Aktienunternehmen eine weſentlich andere Natur gibt, als die iſt, welche ſonſt dem Unternehmen zukommt. Und man verſtatte uns hier, die einzige Darſtellung zu gebrauchen, welche ausreicht, um das Weſen der Aktie und ihre eigentliche, weit über den bloßen Erwerb hinaus reichende Bedeutung zu entwickeln.

Das ganze Güterleben nämlich, wie es die organiſche Geſtalt der Naturalökonomie lehrt, beruht auf einer großen, alle andern an Bedeutung weit überragenden Thatſache. Das nun iſt die *Scheidung des Werthes vom Gute*, die Fähigkeit des erſteren, *ſelbſtändig* zu erſcheinen, und damit Gegenſtand eines *ſelbſtändig auf denſelben gerichteten Verkehrs zu werden*.

Es iſt klar, wenn man das erkennt, daß damit die Brauchbarkeit — die Produktionsfähigkeit — aller Güter verdoppelt wird; denn wenn der Werth ſelbſtändig erſcheint, kann ich ihn neben dem Kapital, aus welchem er genommen iſt, ſelbſtändig wieder als Kapital gebrauchen und produktiv machen.

Es folgt daraus, daß alle Kapitalien bei fortſchreitender wirthſchaftlicher Entwicklung ſtreben, ihren Werth ſelbſtändig aus ſich herauszuziehen. Das iſt eben der Grundzug eines hochſtehenden volkswirthſchaftlichen Lebens.

Nun nennen wir eine Unternehmung eine Einheit von Kapitalien im weiteſten Sinne des Worts, welche gemeinſchaftlich einen planmäßigen Erwerb ſuchen. Auch die Unternehmung als ſolche hat daher einen Werth, der wiederum — beiläufig bemerkt — theils durch den ſelbſtändigen Werth der in der Unternehmung angelegten Kapitalien, theils aber durch den wahrſcheinlichen Reinertrag — den Gewinn — beſtimmt wird. Und auch die Unternehmung wird daher im Stadium einer hohen wirthſchaftlichen Entwicklung ihren Werth wie jedes Kapital von ſich zu ſcheiden und ihn ſelbſtändig zu verwerthen trachten — das heißt, dieſen Werth des Unternehmens zum Gegenſtande des Verkehrs machen — das heißt, ihn kaufen und verkaufen wollen, und *wollen müſſen*.

Die Unternehmung ſucht daher auch ihrerſeits nach einer Form, um dieß Ziel zu erreichen. Und dieſe Form nun, in welcher der Werth

einer Unternehmung von derselben geschieden, selbständig dasteht, und zum Gegenstand des Verkehrs in Kauf und Verkauf wird, ist eben die Aktie.

Eine Aktienunternehmung ist daher nicht etwa ein besonderes Unternehmen, sondern es ergibt sich vielmehr, daß man, so gut man auf jedes Haus eine Pfandschuld aufnehmen oder für jede Wirthschaft Wechsel und Schuldurkunden ausstellen kann, auch jedes Unternehmen zu einem Aktienunternehmen machen kann. An sich ist hier gar keine Gränze gesetzt; und alle diese Grundsätze sind nun, denken wir, wohl kaum zu bezweifeln.

So wie nun das geschieht, so tritt der Werth des einzelnen Unternehmens in den öffentlichen Verkehr, und daraus entsteht nun die erste Frage, ob und wie weit das Aktienunternehmen Gegenstand des Verwaltungsrechts des volkswirthschaftlichen Lebens sein soll. Diese erste Frage lassen wir hier noch offen. Erst die zweite Frage gehört unsrer speciellen Aufgabe. Es ist klar, daß wenn dem so ist, wie gesagt worden, auch jede Gesellschaft, soweit sie überhaupt ein Unternehmen ist (s. unten), gleichfalls auf Aktien begründet werden kann. Ist dem wieder so, so fragt es sich, welchen Einfluß die Aktie darauf hat, ob eine Vereinigung durch Aktien eine Gesellschaft oder ein Verein sei. Und da das ganze Rechtsprincip beider, eben vermöge des innern Wesens und der Funktion derselben so wesentlich verschieden ist, so ist es klar, daß die Entscheidung dieser Frage allerdings von sehr großer Bedeutung werden muß. Die Antwort selbst aber ist allerdings eine einfache.

So wie nämlich der Werth eines Gutes Gegenstand des allgemeinen Verkehrs wird, so wird damit jeder Einzelne, der überhaupt fähig ist an dem Verkehre Theil zu nehmen, auch fähig, in jedem Augenblick Theilnehmer einer jeden auf Aktien gebauten Unternehmung in jedem Maße zu werden. Die Unternehmung selbst wird dadurch ein Gemeingut, indem sie ohne alle Rücksicht auf die Person jedes Individuum in sich aufnimmt. Der einfache Kauf wird zum Akte des Eintrittes in das Unternehmen. Und da wir nun gesagt haben, daß es eben die Allgemeinheit und Freiheit des Ein- und Austrittes bei den Vereinigungen ist, welche formell aus der Gesellschaft den Verein machen, und dadurch allerdings auch der Gesellschaft das ethische Element des Vereinswesens beilegen, so folgt der Satz, daß jede auf Aktien gebaute Gesellschaft ein Verein ist.

Es ist daher einseitig, wenn z. B. das deutsche Handelsbuch und mit ihm die ganze deutsche Literatur nach Muster des französischen die Aktiengesellschaft einfach unter die „Handelsgesellschaften" rechnet. Die fran-

zösische Gesetzgebung allerdings fand die große Schwierigkeit vor, auch nur in der Sprache Gesellschaft und Verein zu unterscheiden; doch drücken die Worte Société und Association ungefähr die Sache aus. Die deutsche Gesetzgebung hatte überhaupt keine selbständige Auffassung und folgte dem transrhenanischen Muster. Sie hat genau wie ihr Vorbild das ganze Gebiet des Vereinswesens auch da nicht gesehen, wo die Vereine unzweifelhaft Geschäfte treiben. Sie hat daher auch nicht erkannt, das eine Aktiengesellschaft etwas specifisch anderes ist, als eine Handelsgesellschaft. Wir werden daher das Wesen der Sache künftig statt der Gesetzgebung reden lassen müssen.

Gehen wir also weiter.

Obwohl dem nun so ist, daß jede Aktiengesellschaft ein Verein ist, so ist dennoch das Element der Gesellschaft, die Begränzung der Theilnahme der Mitglieder einerseits und, was bedeutsamer ist, das Einzelinteresse an dem Gesammtunternehmen vermöge des Besitzes der Aktie, in der Aktiengesellschaft lebendig. Es braucht das im Allgemeinen keine Nachweisung. Die Aktiengesellschaft ist dadurch unfähig, ganz das Wesen und den Charakter des Vereins in sich aufzunehmen. Sie wird nie ihre Mittel für Zwecke hergeben, bei denen das Einzelinteresse des Aktionärs ganz verschwindet; sie wird in allem, was sie thut, dasselbe stets als Schlußpunkt vor Augen haben. Sie wird daher nie vermöge ihres Willens, sondern stets vermöge ihrer Natur und vermöge ihrer Erfolge dem Gesammtleben angehören. Sie wird wirken wie ein Verein, aber sie muß wirken wollen wie eine Gesellschaft. Und diese Elemente nun sind es, welche wieder die zweite große Wirkung der Aktie hervorbringen.

Denn vermöge des durch die Aktie vertretenen Einzelinteresses wird die Verwaltung des Vereins gezwungen, eine Haftung zu übernehmen, für welche gerade jenes Einzelinteresse des Aktionärs sie verantwortlich macht. Eine solche Verantwortlichkeit und Haftung nun, die stets zuletzt in privatrechtlichen Verbindlichkeiten ihren letzten Ausdruck findet, läßt natürlich eine rechtliche Unbestimmtheit für die ganze Stellung und Funktion der leitenden Elemente überhaupt nicht zu. Im Gegentheil wird das Zusammenwirken der Forderungen der Einzelinteressenten und der selbständigen Leitung hier eine feste Rechtsordnung nothwendig erzeugen, welche für die Berechtigung der ersteren und der letzteren eine möglichst scharfe Gränze setzt, um vermöge dieser Gränze die Berechtigung der Einzelbetheiligten zu wahren und die Haftung der Leitung festzustellen. Eine solche Begränzung ist nun natürlich gar nicht denkbar ohne eine rechtliche Ordnung der Funktionen und Berechtigungen innerhalb des einheitlichen Körpers. Nun liegt es in dem Wesen der

Einheit, gleichviel ob ſie Staat oder Aktiengeſellſchaft iſt, daß alle Ordnung der Funktionen und Betrachtungen mit der Scheidung der drei großen Elemente des perſönlichen Lebens, des Oberhaupts, des Willens und der That beginne, und zuletzt in ihr auch ende. Und ſo bringt es nun die Natur der Aktie mit ſich, daß eine Aktiengeſellſchaft gar nicht ohne ein gut geordnetes inneres Vereinsrecht denkbar iſt. Eine Geſellſchaft kann beſtehen ohne Vorſtand, Verwaltungsrath und Generalverſammlung; ein Verein kaum funktioniren, wo die Funktionen des Verwaltungsrathes mit dem Vorſtand verſchmolzen und die der Generalverſammlung auf ein Minimum reducirt ſind; eine Aktiengeſellſchaft kann das nicht, weil das in ihr lebendige Einzelintereſſe eine einſeitige Herrſchaft irgend eines Elementes der Gemeinſchaft geradezu nicht zuläßt. Und es folgt daraus der wichtige Satz, deſſen thatſächliche Wahrheit wohl niemand bezweifeln wird, daß die Aktie die natürliche, aber auch beſtändig und ſehr kräftig wirkende Grundlage für die Organiſation und die Entwicklung des innern Vereinsrechts überhaupt iſt. Ja, wir gehen ſoweit, unbedenklich zu behaupten, daß ohne Aktiengeſellſchaften zwar ein mächtiges und tiefeingreifendes, aber niemals ein organiſch ausgebildetes Vereinsweſen denkbar iſt. Und es iſt daher auch ganz natürlich, daß das innere Recht der Aktiengeſellſchaft die ewige und dauernde Grundlage alles innern Vereinsrechts geweſen iſt und bleiben wird.

Iſt dem nun ſo, ſo iſt eine Thatſache wohl leicht verſtändlich, die mit jedem Tage mehr Boden gewinnt und die bereits in den rationellen Geſetzgebungen an einzelnen Punkten formell zur Gültigkeit gelangt iſt. Das iſt die Forderung, daß zunächſt alle Arten von wirthſchaftlichen Geſellſchaften, ſo weit ſie vermöge der Natur ihrer Mitgliedſchaft dazu fähig ſind (ſ. unten), die Grundlagen der Organiſation und mithin des inneren Rechts der Aktiengeſellſchaft annehmen ſollen. Es iſt gar kein Zweifel, daß dieſer Grundſatz ſich mehr und mehr bei allen andern Vereinen Bahn brechen wird; es wird bald aber ſo natürlich erſcheinen, jene drei Kategorien des Vereinslebens unbedingt für jeden Verein zu fordern, als es natürlich erſcheint, ein Staatsoberhaupt, eine Regierung und eine Volksvertretung im Staate zu beſitzen. Und iſt das einmal etwas ſelbſtverſtändliches, ſo iſt es nicht minder einfach und naturgemäß, daß alsdann auch alle Grundſätze des verfaſſungsmäßigen Regierungsrechts auf die Vereine und ihre thätigen Organe Anwendung finden. So wird das erreicht werden — oder ſich ſelber vollziehen — was wir als das höchſte Ziel dieſer ganzen Entwicklung bereits früher bezeichnet haben, daß nämlich das Vereinsweſen

eben dadurch die freieſte und doch organiſche Form der freien Verwaltung ſein wird, daß die Vereine die Träger des verfaſſungsmäßigen Staatslebens ſein werden — ſie werden der Staat für einen beſtimmten ſelbſtgeſetzten Zweck ſein, wie die Selbſtverwaltungskörper der Staat für einen beſtimmten, aber gegebenen Ort ſind; und in dem Zuſammenwirken dieſer drei Elemente wird die große Zukunft der menſchlichen Gemeinſchaft ihren Organismus finden.

Wir haben hier eigentlich einem ſpäteren Punkte bereits vorgegriffen; aber es ſchien uns das auf dieſer Stelle ſo nothwendig, daß wir es gethan haben auf die Gefahr hin, uns einer kleinen Wiederholung ſchuldig zu machen. Möge der Leſer es uns zu Gute halten.

Faſſen wir nun das bisher Dargeſtellte zuſammen, ſo ergibt ſich folgendes Geſammtreſultat:

Das eigentliche Vereinsweſen als letzte Grundform der Einheiten faßt das Geſellſchaftsweſen und die Vereine zunächſt zuſammen. Beide haben gemeinſam, daß ſich ihnen eine ſelbſtändige freie Einheit für einen ſelbſtändig geſetzten Zweck mit eigner, ſelbſtgeſchaffener Organiſation bildet. Allein die Geſellſchaften behalten als ihren letzten Zweck die Verwirklichung deſſelben Einzelintereſſes, aus dem ſie ſelbſt hervorgingen; erſt im Vereine geht der Zweck über das Intereſſe der Mitglieder hinaus. Die Vereine ſind daher zunächſt ethiſch die höhere Form; ſie ſind es aber auch rechtlich. Daher denn erſcheinen ſtets Uebergänge von der Geſellſchaft zu den Vereinen; aber die Erhebung des Geſellſchaftsweſens zum Vereinsleben wird erſt gegeben durch die Aktie, der zuletzt die Gegenſeitigkeit in ihren Wirkungen entſpricht. So gibt es nun auch innerhalb des Vereinsweſens eine Mehrheit von Formen deſſelben; aber dieſe Formen gehören alle einem und demſelben Gedanken, ſind ſein Ausdruck, und wirken jede für ſich als Träger deſſelben. In dieſer Form bilden dieſelben dann eine Einheit in der Verſchiedenheit der Stadien und Formen von Geſellſchaft und Verein; und die Darſtellung dieſer Einheit iſt dann das, was wir das Syſtem des Vereinsweſens im eigentlichen Sinne, als Schlußpunkt des Syſtems im weitern Sinne nennen. Erſt mit dieſem Syſtem iſt dann die ausreichende organiſche Grundlage des Vereinrechtes gefunden.

Wir wiſſen recht wohl, daß wir hier auf einem weſentlich andern Standpunkt ſtehen, als einerſeits die Behandlungen des Vereinsrechts im engeren Sinne — wenn man dieß überhaupt eine Behandlung nennen will — im öffentlichen Recht und des Geſellſchaftsweſens im Handelsrecht. Wir wollen davon nicht weiter im Allgemeinen reden; wir müſſen es jedem ſelbſt überlaſſen, ob er noch glaubt, ohne Unterſcheidung von Geſellſchaft und Verein weiter kommen zu können, nachdem das Handelsgeſetzbuch ſich ſelbſt unfähig erwieſen

hat, ſein eigenſtes Gebiet zu beherrſchen. Wir bemerken nur hier, daß es, abgeſehen von unſerer oben dargelegten Auffaſſung, durchaus nothwendig werden wird, tiefer auf die Natur und die große wirthſchaftliche und ſelbſt ethiſche Funktion der Aktie einzugehen, als dieß bisher geſchehen iſt. Es iſt bezeichnend, daß wir, ſo viel wir ſehen, nirgends eine geſetzliche Definition der Aktie finden, und daß die geſammte Nationalökonomie ſich mit dieſer ſo unendlich wichtigen Frage bisher ſo gut als gar nicht beſchäftigt hat. Wir wollen dabei keine Einzelkritik üben. Allein vergleicht man die verſchiedenen Verſuche, die Aktie zu definiren, ſo iſt es gar kein Zweifel, daß ſie faſt alle nur dahin ſtreben, eine juriſtiſche Definition zum Zwecke der Beſtimmung der aus der Aktie hervorgehenden privatrechtlichen Berechtigungen zu geben, ohne ſich im Geringſten um die weitere Natur derſelben zu kümmern. Man vergleiche namentlich Pöhls Recht der Aktiengeſellſchaften S. 167. Brinkmann, Lehrbuch des Handelsrechts, S. 236. Küntzl, Lehre von den Inhaberpapieren, S. 501 ff. und Weiskes umſtändlichen Verſuch in Pölitz Jahrbüchern. 1842. S. 266; ſo daß ſich hier wiederholt, was wir ſo oft bei der deutſchen Literatur finden. Die Leute verzweifeln geradezu an dem Begriffe ſelbſt — „der Begriff der Aktie, mag man ihn nun beſtimmen wie man wolle, wird (in Beziehung auf die Aktiengeſellſchaft) nie von Belang ſein, vielmehr immer erſt aus jenem allgemeinen Begriffe ſeine juriſtiſche Bedeutung empfangen.“ Jolly, Recht der Aktiengeſellſchaften (Zeitſchrift für deutſches Recht, 1847. Bd. 11. S. 332). Was ſoll man dazu ſagen, daß das Ganze erſt die Natur des Elementes beſtimmen ſoll — daß die Geſellſchaft der Aktien die Natur der Aktie ſchafft? Auerbach (Geſellſchaftsweſen, S. 219) erkennt ſchon, „daß ſich an die Aktie nicht bloß pecuniäre, ſondern auch adminiſtrative Befugniſſe“ knüpfen. Warum fragte er ſich denn nicht, ob nicht conſequent das Weſen der Geſellſchaft ſelbſt, von welcher die Aktie einen Theil gibt, ein ganz anderes ſein muß, wenn ſich ſolche „adminiſtrative Befugniſſe“ daran knüpfen? Der Uebergang zum Verein lag hier doch ſo nahe. Endemann umgeht leiſe die Frage (S. 279). Alle aber erſchöpfen ſich, möchten wir ſagen, in der Frage nach dem juriſtiſchen Weſen der Aktiengeſellſchaft; ja ſeit dem Erſcheinen des Handelsgeſetzbuches ſcheint man ſich in höchſt unglücklicher Weiſe ſogar auf den Inhalt deſſelben beſchränken zu wollen. Geſchieht dies, ſo iſt jede Entwicklung, jeder Fortſchritt zu Ende. Glücklicher Weiſe machen die neuen Erſcheinungen im Gebiete der ſocialen Vereine dieß auch formell unmöglich. Sie werden uns zwingen, aus der handelsrechtlichen Jurisprudenz eines zur Hälfte verfehlten Geſetzbuches eine Wiſſenſchaft und ſpeciell eine Rechtswiſſenſchaft des Vereinsweſens zu machen. Möge die Zeit bald kommen! —

II. Das Syſtem des eigentlichen Vereinsweſens.

Indem wir jetzt von den Uebergängen zu dem eigentlichen Syſtem übergehen, müſſen wir uns Angeſichts der bisherigen Literatur ſo wie noch mehr der großen Thatſachen des Geſammtlebens eine Vorbemerkung geſtatten.

Die Thätigkeit aller derjenigen Formen, welche wir gemeinsam als das eigentliche Vereinswesen bezeichnen, ist nicht bloß jetzt eine gewaltige, sondern sie wächst mit jedem Tage. Wir wollen hier nicht einen Blick in die Zukunft der Menschheit werfen, so verlockend es auch ist, kommende Dinge aus dem Wesen der gegenwärtigen zu berechnen. Wohl aber müssen wir ein Anderes hervorheben. Schon jetzt greifen alle jene Vereinigungen so tief in das menschliche Leben hinein, daß man sich in den meisten Fällen noch mehr von denselben verspricht, als sie selbst halten können. Daher erzeugen sich neben einander noch immer neue Formen; keine bisherige Systematik reicht aus, und allenthalben tritt der Strom des Werdens mit seinem Reichthum über die Gränzen, welche ihm theils die Gesetzgebung, theils die Wissenschaft gezogen zu haben scheinen. Es ist daher ganz natürlich, daß man von einer Arbeit, welche sich speziell mit dem Vereinswesen beschäftigt, dasjenige fordert, was jede einzelne Arbeit zu geben trachtet, eine Behandlung der Frage nach dem, was jede einzelne Art der Vereinigung bisher geleistet hat und zu leisten fähig ist. Namentlich tritt uns diese Forderung als eine berechtigte in dem Gebiete der socialen Vereine entgegen; denn hier handelt es sich um nicht weniger als um die Frage, ob denn doch nicht vielleicht im Vereinswesen die Lösung des großen Gegensatzes gegeben sei, der unsere Gegenwart erschüttert und unsre Zukunft zu beherrschen bestimmt ist. Und wir mußten uns daher, indem wir das Folgende begonnen, Rechenschaft davon ablegen, ob auch wir nach dieser Seite hin von dem Vereinswesen reden wollen; das ist, ob wir wesentlich die Darstellung der Funktionen der Vereine in die Lehre von den Vereinen als Organe der freien Verwaltung aufnehmen wollten.

Wir glauben nun, daß das nicht hierher gehört, und zwar aus folgendem Grunde.

Wenn das, was wir speziell zu geben haben, die organische Systematik der Vereine, seiner Aufgabe entsprechen soll, so muß dasselbe allerdings nicht bloß die Nomenclatur und die kahle Definition der Vereinsarten enthalten, sondern jede Art muß dadurch eine selbständige sein, daß wir ihre Elemente genau betrachten und darlegen. Ist aber das so geschehen, daß dadurch jede Art gleichsam von selbst als eine selbständige heraustritt, so ist damit auch die Grundlage für die Beantwortung der obigen Frage gegeben. Denn wie jedes Ding, so wirken auch die Vereinsformen eben durch ihre Elemente, und die Darstellung der einzelnen Vereine in Geschichte und Statistik wird dann eine Wissenschaft gerade dadurch, daß wir die Erscheinungen derselben eben durch jene Elemente erklären. In diesem Sinn sagen wir, daß

wir den Versuch machen wollen, durch die organische Systematik die Grundlage einer wissenschaftlichen Behandlung jedes einzelnen Vereins und seiner Thätigkeit zu geben. Und damit wollen wir die Aufgabe des Folgenden beschränken.

A. Das System der Gesellschaften.

Wenn wir nun gesagt haben, daß die Gesellschaften solche Vereinigungen sind, welche vermöge ihres Zweckes und ihrer Mittel sich mit ihrer Aufgabe und Thätigkeit nur auf ihre eigenen Mitglieder beschränken und gegen die weiteren Erfolge an sich vollkommen gleichgültig sind — das ist also: Gesellschaften als Organisirung des Einzelinteresses — so werden die Hauptarten derselben wieder in den Hauptarten der Zwecke liegen.

Darnach nun unterscheiden wir zwei Hauptarten der Gesellschaft: diejenigen, die wir die persönlichen Gesellschaften nennen — leider wissen wir kein besseres Wort — und die wirthschaftlichen Gesellschaften. Sociale Gesellschaften gibt es nicht, weil das Wesen aller gesellschaftlichen Bewegung die Begränzung von Zweck und Mittel auf Einzelne ausschließt. Daß nun von jenen beiden Formen nur die zweite, und zwar mit der größten Ausführlichkeit behandelt worden ist, während die erstere vollständig vernachlässigt erscheint, liegt darin, daß wir überhaupt noch keine andre als eine streng juristische Literatur über das ganze Gesellschaftswesen besitzen, und diese Literatur wieder statt einer Untersuchung über den Begriff und die Natur der Gesellschaft vielmehr nur das höchst unvollständige und einseitig aufgefaßte Material des Handelsgesetzbuches zum Grunde legt. Wir müssen daher auch hier versuchen, auf eigene Weise vorzugehen.

I. Die persönlichen Gesellschaften. Ihr Uebergang zum Vereinswesen.

Persönliche Gesellschaften sind solche, deren Zweck mit irgend einem geistigen Bedürfniß des Menschen gegeben ist, und die daher mit den vereinigten Mitteln der Gesellschaft die Befriedigung dieses Bedürfnisses für ihre Mitglieder zu erzielen suchen. Man wird diese Zwecke am besten in zwei große Gruppen theilen.

Die erste dieser Gruppen nennen wir die geselligen Gesellschaften. Ihre Grundlage ist zunächst die gesellige Zusammenkunft. Aus der Zusammenkunft geht dann die Gesellschaft hervor, wenn die ersteren regelmäßig werden, und vermöge dieser Regelmäßigkeit dazu gelangen, eine feste Ordnung zu setzen und sich Mittel für die dauernde Geselligkeit zu schaffen. Die Gesellschaft bildet sich aber erst dann,

wenn sie sich eine Leitung wählt, und dieser die Ordnung der persönlichen Verhältnisse und die Verwaltung der Mittel übergibt. Das setzt und erzeugt schon von selbst eine Art Generalversammlung und eine Art von Verwaltung; ein Anfang der Rechenschaftsablage ist alsdann selbstverständlich, und über den Unterschied von Gemeinschaft und Versammlung kann kein Zweifel mehr sein. Eben so klar ist der Unterschied vom *Verein*, indem die persönliche Natur der Beziehungen, die hier obwalten, einen freien Eintritt gar nicht zuläßt, während in der vollen Freiheit des Austrittes das Element der persönlichen Selbständigkeit vollständig gewahrt erscheint. Es dürfte überflüssig sein, mehr über diese untergeordnetste und unfertigste Art der Gesellschaft weiter zu sagen.

Von viel größerer Bedeutung sind dagegen schon diejenigen Gesellschaften, welche wir die *Bildungsgesellschaften* nennen. Der Begriff und Inhalt der Bildung ist ein so weiter, daß es hier schon durchaus nothwendig wird, eine bestimmte Art der Bildung und mithin auch bestimmte Mittel derselben zu fordern, damit die Gesellschaft ihren Zweck erreiche. Eben so ist die Dauer der Leistungen und der Umfang der Mittel nicht weniger nothwendig. Daraus folgt, daß eine solche Vereinigung schon überhaupt nicht mehr sein kann ohne eine bestimmte Organisation; und eben so selbstverständlich ist es, daß die leitenden Organe damit eine Gewalt bekommen, welche mehr durch die Natur von Zweck und Mittel, als durch einzelne vertragsmäßige Bestimmungen festgestellt wird. So beginnt hier zuerst jene organische Scheidung der Gewalten, welche zuletzt dem Vereinswesen seinen rechtlichen Inhalt und seine große Bedeutung geben. Und eben deßhalb ist hier auch der erste Punkt, wo sich der Uebergang von der Gesellschaft in das Vereinswesen bereits Bahn bricht.

Denn allerdings werden solche Vereinigungen zunächst nur von Einzelnen gegründet und nehmen häufig den Grundsatz an, daß die Mitglieder, wie bei den geselligen Gesellschaften, nur unter Zustimmung der bereits Eingetretenen aufgenommen werden dürfen. Allein das Wesen auch der speciellsten Bildung leidet doch keine Beschränkung auf Einzelne; das einmal angeregte geistige Leben geht stets über solche enge Gränzen hinaus, und außerdem wachsen fast täglich die Forderungen, welche die Bildungsgegenstände an ihre Mittel machen. So geschieht es leicht, daß die Bildungsgesellschaften oft gleich anfangs sich nicht auf einzelne Mitglieder beschränken, sondern den Eintritt frei lassen, und zwar in der Weise, daß gegen Zahlung des bestimmten Beitrags Jeder eintreten kann. Dabei sind allerlei Modifikationen denkbar, die wir hier nicht verfolgen können. — So wie das

geſchieht, ſo entwickelt ſich aus der Geſellſchaft der Verein mit ſeinen Organen und ſeinem Recht. Und jetzt tritt gerade in dieſem Verein ein Proceß ein, der unter Umſtänden von großer Bedeutung werden kann und auch hiſtoriſch geweſen iſt. Da der Begriff der Bildung an ſich auch die politiſche Bildung — die Antwort auf politiſche Fragen — enthält, ſo iſt ein ſolcher Verein, wenn ſeine Aufgaben nicht der Fachbildung angehören, fähig, namentlich in bewegten Zeiten zu einem politiſchen Verein zu werden. Wo das der Fall iſt, da wird ſtatt der eigentlichen Vereinsthätigkeit die Verſammlung des Vereins die Hauptſache, und das iſt der Grund, weshalb gerade hier das Verſammlungsrecht mit dem Vereinsrecht verbunden wird. Zugleich iſt aber klar, daß dieſe Vereine nur ausnahmsweiſe eine allgemeine Wichtigkeit haben. Sie können aber andererſeits, wenn ihre Funktion für eine beſtimmte Fachbildung nothwendig erſcheint, auch vermöge der Unterſtützung des Staats zu Anſtalten werden, und erſcheinen dann wie z. B. die Akademien der Wiſſenſchaften, als Körperſchaften, oft nehmen ſie (z. B. geſetzlich vorgeſchriebene Lehrerverſammlungen) den Charakter von Vertretungen an. Man muß daher dieſes Gebiet als in einer beſtändigen Bewegung begriffen anſehen; die Elemente des Vereinslebens ſind da, aber eine Entwicklung derſelben findet ſelten ſtatt.

II. Die wirthſchaftlichen Geſellſchaften.

Auch hier können wir, gegenüber dem gegenwärtigen Standpunkt der Jurisprudenz, die ſich bekanntlich an das Handelsgeſetzbuch anſchließt, nicht bei einer einfachen Aufzählung der Arten dieſer Geſellſchaften ſtehen bleiben. Wir müſſen in der That einen Schritt weiter gehen. Denn wir müſſen allerdings behaupten, daß die elementaren Begriffe in dieſem Gebiete des Handelsrechts ſelbſt wiſſenſchaftlich, um nicht zu ſagen falſch, gewiß unverſtanden ſind. Nun aber darf man keineswegs glauben, daß dieſe Unklarheit eine bloß theoretiſche Angelegenheit iſt. Diejenigen, die das ſagen, würden damit nur zeigen, daß ſie ſelbſt die Bedeutung der klaren Wiſſenſchaft nicht zu würdigen wiſſen. Wir werden im Gegentheil zeigen, daß alle Unſicherheit in der Theorie auf dieſem Gebiete eben nur von der Ungenauigkeit in den Grundbegriffen herkommt.

1) Der Begriff der wirthſchaftlichen Geſellſchaft.

Den Ausgangspunkt des ganzen Syſtems bildet bekanntlich der Begriff des „Handelsgeſchäfts“ und der des „Handelsgewerbes“, und zwar in der Weiſe, daß das „Handelsgewerbe“ alsdann entſteht, wenn „die Handelsgeſchäfte gewerbsmäßig betrieben werden.“ Die Haupt-

ſache, unter welcher Bedingung die Gewerbsmäßigkeit eintrete, und was ſie ſelbſt eigentlich ſei, fehlt. Es iſt damit ganz unthunlich, zu ſagen, was ſich das Handelsgeſetzbuch unter einem „Kaufmann“ denkt. Schon Hahn hat den Cirkel bezeichnet, der in dieſen Beſtimmungen deſſelben liegt. Das Ueble iſt, daß man die daraus entſtehenden Fragen durch den Begriff des „Handels“ hat erklären wollen, und zwar indem man den Handel wieder durch die „Gewerbsmäßigkeit“ des Handels beſtimmte; — als ob man das Weſen eines Momentes im Güter- und Werthverkehr beſtimmen könnte, ohne es aus dem Ganzen zu entwickeln. Das was hier offenbar fehlt, iſt eben der Geſammtbegriff des Verkehrs; daher dann Conſequenzen, die unlösbar ſind, wie z. B. die: eine Landwirthſchaft, ein Bergbau ſind keine „Handelsgeſchäfte“; wenn aber eine Aktiengeſellſchaft ſich dafür bildet, ſo werden ſie Handelsgeſchäfte, indem ihr Betrieb und ihre Leiſtungen unter das Handelsrecht fallen. Waren ſie nie „Handelsgeſchäfte“, ſo konnten ſie es auch dadurch nicht werden, daß ſie von einer Geſellſchaft ſtatt von einem Einzelnen betrieben werden; werden ſie es aber, und werden ſie dann von der Geſellſchaft an einen Einzelnen verkauft, der genau denſelben Betrieb fortſetzt, ſo fallen ſie wieder aus den „Geſchäften“ hinaus. Wie iſt das möglich? Oder waren ſie nie „Geſchäfte“? Oder iſt der „gewerbsmäßige“ Betrieb einer Kunſtmühle ein „Geſchäft“ oder nicht? Oder macht die Annahme einer „Firma“ aus etwas, was kein „Geſchäft“ iſt, ein Geſchäft? Thut ſie das, ſo liegt das Weſen des Geſchäfts in der Firma, und das Geſchäft hat an und für ſich gar keinen Begriff, ſondern die Firma bedeutet eben die Gewerbsmäßigkeit. Alsdann iſt aber eine Gewerbsmäßigkeit durch die äußere Form gegeben und von dem Ermeſſen des Betreffenden abhängig; ſie hat alſo an ſich wieder keinen Begriff, und damit gibt es denn auch keinen Begriff des Handelsgeſchäfts, da daſſelbe von der Gewerbsmäßigkeit, dieſe aber von dem Ermeſſen des Betreibenden und nicht von der Sache abhängt. Es iſt klar, daß hier der Begriff fehlt. Daß das praktiſche Leben ſich zurecht findet, beweiſt nicht, daß eine Theorie, welche ihre Grundlagen nicht durch ſich ſelbſt empfängt, dadurch beſſer würde. Auf dieſem Wege iſt nicht weiter zu kommen.

Ganz eben ſo, wo möglich noch ſchlimmer, ſteht es mit dem Begriffe der „Geſellſchaft“. Das Handelsgeſetzbuch hat ſich, man kann nicht anders ſagen, die Sache leicht gemacht, und auch nicht einmal entfernt verſucht, zu ſagen, was eine „Geſellſchaft“ ſei. Es iſt dadurch in der vortheilhaften Lage, jeder möglichen Begriffsbeſtimmung gegenüber niemals Unrecht haben zu können. Die theoretiſchen Begriffsbeſtimmungen ſind ſehr verſchieden. Allen iſt das Gefühl gemein, daß

die bloße „Gemeinschaft“ nicht genügt. Sie erkennen mit voller Bestimmtheit, daß eben deßhalb ein wesentlicher Unterschied zwischen der Handelsgesellschaft und der Societas besteht. Die meisten erkennen, daß hier eine gewisse persönliche Selbständigkeit derselben obwaltet; daher zunächst der ganze Streit über die juristische Persönlichkeit; natürlich aber ist nun solcher Streit ganz endlos und eigentlich wesen- und nutzlos, so lange man nicht feststellt, worin denn dies Wesen der Persönlichkeit eben liegt. Und so kommt man auch nach dieser Seite nicht weiter.

Wir nun haben diese Bemerkungen nicht gemacht, um gegen sonst sehr tüchtige und anerkennungswerthe Arbeiten Kritik auszuüben. Sondern wir gestehen, daß nicht etwa bloß die organische Lehre von den wirthschaftlichen Gesellschaften, sondern vielmehr die vom Vereinswesen überhaupt ganz unmöglich ist, so lange man sich nicht darüber einig wird, daß man in dem Gebiete der obigen Begriffe in wesentlich anderer Weise vorgehen muß. Anstatt daher hier einschneidende Einzelkritik zu üben oder dialektische Untersuchungen anzustellen, welche wir der Rechtsphilosophie in ihrer zukünftigen Gestalt überlassen wollen, behaupten wir einfach, daß man alles, was man als Geschäft, Handelsgeschäft und gewerbsmäßigen Betrieb bezeichnet, überhaupt nicht durch das Handelsgesetzbuch, sondern nur durch die Nationalökonomie kennen lernen und wissenschaftlich bestimmen kann, während alles, was Gesellschaft heißt, wieder nur aus der Lehre vom Vereinswesen erkannt wird. Es wird nun wieder leider nothwendig, andre Namen zu gebrauchen, denn die bisherigen sind zum Theil wenigstens nicht bloß unglücklich, sondern geradezu falsch. Das einfache Verhältniß aber ist folgendes.

Wenn eine bestimmte Menge von Gütern von einem Einzelnen für eigne Bedürfnisse und eignes wirthschaftliches Fortkommen eigner Thätigkeit — oder Bewirthschaftung — unterworfen wird, so entsteht die Wirthschaft. Die Wirthschaft ist daher die individuelle Form des Güterlebens.

Wenn aber der Stoff der Wirthschaft — das Anlage- und Betriebskapital — von mehreren (Wirthschaften) gebildet, und daher selbst wieder als Einheit Mehrerer den persönlichen Charakter der Einzelwirthschaft annimmt, so entsteht das Unternehmen.

Das „Geschäft“ ist im Allgemeinen jeder einzelne, aus der Wirthschaft hervorgehende und auf dieselbe zurückkehrende Verkehrsakt der Wirthschaft überhaupt, und insgemein gesprochen, kann ich daher Geschäfte und Verträge als vollkommen identisch betrachten, indem der erste Ausdruck das wirthschaftliche, der zweite das juristische Moment

an dem Verkehrsakt bezeichnet. Mit Recht aber unterscheidet man, so unvollkommen auch die Unterscheidungen des Handelsgesetzbuches ausgefallen sind. Ein Geschäft im eigentlichen Sinne ist im Verkehrsakt einer *Wirthschaft*; ein Verkehrsakt einer *Unternehmung* dagegen heißt ein „Handelsgeschäft." Acceptiren wir die Ausdrücke.

Nun kann die in der Unternehmung liegende Gemeinschaft von Einzelnen sich im weitesten Sinn auf *Ein* Geschäft beziehen; alsdann entsteht das einzelne Handelsgeschäft, und das Rechtsverhältniß für dieses Geschäft wird durch den Geschäftsvertrag abgeschlossen. Es kann aber die Vereinigung eine vollständige und somit nicht mehr durch die Natur des Kapitals beschränkte sein, sondern das gesammte wirthschaftliche Leben der Vereinigten umfassen, so daß jeder als Eigenthümer beider Wirthschaften zu jedem Verkehrsakt für beide berechtigt ist. Alsdann entsteht die eigentliche Societas. Oder aber es kann sich die Vereinigung auf eine bestimmte wirthschaftliche Produktion beziehen, welche durch die Natur des dafür bestimmten Anlage- und Betriebskapitals (Güter-, Werth- oder persönlichen Kapitals) gegeben und vertragsmäßig festgestellt ist. Alsdann entsteht diejenige Gestalt des Unternehmens, welche wir eben die *Gesellschaft* nennen. Eine Gesellschaft ist daher eine Vereinigung Mehrerer für *ein dauerndes* — zum Unterschied vom einzelnen vertragsmäßigen Handelsgeschäft — *und bestimmtes* — zum Unterschied von der Societas — *Unternehmen*. Und es ist daher gar kein *rationeller* Grund der Welt vorhanden, weßhalb das Handelsgesetzbuch nur die kaufmännischen Unternehmungen als solche betrachtet wissen will. Eine solche, dem Wesen der Sache gründlich widersprechende Bestimmung ist nur historisch zu erklären. So gewiß wie der *Wechsel*, ursprünglich nur für den Kaufmann bestimmt, unwiderstehlich sich auf *alle* Klassen der Bevölkerung ausgedehnt hat, so gewiß wird man sehr bald dahin kommen, die ganz unmotivirten Beschränkungen des § 271 aufzuheben, *jedem* Unternehmen das Recht zur Firmaprotokollirung zu geben, und auf alle Geschäfte einer solchen Firma die Grundsätze des Handelsrechts anzuwenden. Doch ist hier nicht der Ort, davon weiter zu reden. — Es folgt aber aus dem obigen Begriffe das, worauf es uns ankommt. Wir sagen nämlich demgemäß, daß jeder *Verkehrsakt eines Unternehmens ein Handelsgeschäft ist*. Aus diesem Begriff ergibt sich nun Folgendes.

Jeder Verkehrsakt fordert einen persönlichen, individuellen Willen; oder in Beziehung auf die obigen Definitionen, im Geschäft überhaupt und im Handelsgeschäft im Besondern, muß jedes Unternehmen Dritten gegenüber als Wirthschaft erscheinen. Diese Forderung ist der Kern

des Rechts der Handelsgesellschaft gegenüber dem römischen Recht und seiner Societas, bei welcher auch im Geschäft jeder Theilnehmer als selbständig — volkswirthschaftlich ausgedrückt als Einzelwirthschaft — anerkannt wird. Ist nun das der Fall, so muß die in der Unternehmung vorhandene Gemeinschaft in Anlage und Betriebskapital die Fähigkeit besitzen, eine individuelle Form, die zugleich für Dritte als Persönlichkeit des Unternehmens gilt, anzunehmen. Und die auf diese Weise gesetzte, durch die Natur des Verkehrs der Unternehmungen in Handelsgeschäften gebotene persönliche Gestalt der Einheit der Unternehmer für das dauernde und bestimmte Unternehmen ist die Handelsgesellschaft.

Auch hier wiederholen wir, daß die Zeit nicht mehr fern ist, wo wir die Begränzung, die in dem Ausdruck Handelsgesellschaft liegt, nicht mehr anerkennen werden. Es ist gar kein rationeller Grund vorhanden, ein mit Immobilien beschäftigtes Unternehmen nur dann als (Handels)gesellschaft anzuerkennen, wenn die Gesellschaft auf Aktien gegründet ist. Schon jetzt tritt uns die Frage entgegen, ob eine Commandite auf Aktien, die z. B. ein Grundstück entwässert, nicht eben so gut eine solche Gesellschaft sein soll, als wenn sie eine reine Aktiengesellschaft ist. Die Theorie hat sich, so viel wir sehen, in ihrem Anschluß an das Handelsgesetzbuch mit dieser Frage gar nicht beschäftigt: daher denn die sonst unerklärliche Erscheinung, daß während eine Verbindung von Arbeitern, die produciren, eine Handelsgesellschaft sein kann, es fraglich werden könnte, ob Consumvereine Handelsgesellschaften sind. Doch gehen wir weiter.

Wenn dem nun so ist, so entsteht die Frage, aus welchem Elemente dieses an sich einfachen Begriffes die Arten der Handelsgesellschaften entstehen können, denn für die Wissenschaft genügt die einfache Behauptung nicht, daß es mehrere „Arten" gibt. Hier nun läßt sich wieder ohne Eingehen auf das Wesen der Sache kein Ergebniß finden.

2) Die Grundformen der Organisation und die Arten der wirthschaftlichen Gesellschaft. Ihr Uebergang zum Verein.

So lange wir nun noch auf dem so eben charakterisirten Standpunkt des geltenden deutschen Handelsgesetzbuches stehen, müssen wir allerdings zugeben, daß es zwei Arten der wirthschaftlichen Gesellschaften gibt — solche, die vermöge irgend einer Interpretation des Handelsgesetzbuches Handelsgesellschaften sind und daher das Recht auf eine Firma haben, und solche, die es nicht sind. Wir sind aber, von dem allgemeinen Standpunkte ausgehend, nicht in der Lage, diese Unterscheidung für eine dem Wesen der Sache entsprechende zu halten, und

lassen sie daher zur Seite. Geht man dagegen auf die Natur der Sache ein, so ergeben sich folgende Sätze:

Das Objekt der Unternehmung erzeugt diejenige Gruppe von Arten der Gesellschaften, welche wir die wirthschaftlichen nennen, und die wir hier nicht weiter zu untersuchen haben (Waarenproduktion, Werthumlaufbanken u. s. w.).

Die juristischen oder rechtlichen Arten der Gesellschaft sind dagegen diejenigen, welche aus der Verschiedenheit des Verhältnisses der einzelnen Mitglieder (Wirthschafter) zum Ganzen entstehen. Das Verhältniß nun heißt hier wie immer, wo eine thätige Einheit aus selbständigen Theilnehmern entsteht, eine Organisation. Und die rechtlichen Arten der Gesellschaft bedeuten daher die Grundformen der Organisation der wirthschaftlichen Gesellschaft.

Diese Grundformen theilen sich nun in solche, welche allen gemeinsam sind, und solche, durch welche eben die angedeuteten Arten entstehen.

a) Gemeinsam ist allen Arten der Gesellschaft der einheitliche, persönliche Organismus und die Gemeinschaft — die wirthschaftliche und damit rechtliche — Einheit des Kapitals. Diese nun für sich betrachtet, entsteht aus dem auf diese Einheit gerichteten Willen der Betheiligten; daher ist die allen Gesellschaften gemeinschaftliche Grundlage der Gesellschaftsvertrag. Allein die durch ihn als Einheit geschaffene Unternehmung muß, um Handelsgeschäfte betreiben zu können, zugleich als persönliche Einheit rechtlich gelten. Diese rechtliche Gültigkeit gewinnt die letztere durch die Firma. Gemeinsam allen Gesellschaften ist daher die Nothwendigkeit und die rechtliche Bedeutung der Firma. Darüber ist kein Zweifel. Und da nun diese Firma eben die öffentliche Geltung der persönlichen Einheit der Kapitalien im Unternehmen als rechtlich gültig ausdrückt, so ist es ferner kein Zweifel, daß die Firma die Gesammtheit der im Unternehmen vereinigten Kapitalien berechtigt und verpflichtet. Gemeinsam ist daher allen Gesellschaften, daß sie eine Leitung des Unternehmens für den Verkehr, das ist also nicht etwa eine besondere Leitung für Produktion, Consumtion und Reproduktion, sondern eben für den Abschluß der Handelsgeschäfte durch gegenseitigen Vertrag bestimmen, welche die Firma zu zeichnen berechtigt und verpflichtet ist. Das Wesen der Firmen überhaupt besteht daher in der Anerkennung einer Unternehmung überhaupt; die Gesellschaftsfirma dagegen unterscheidet sich von der Procura dadurch, daß in dieser die Führung der Firma auf einem Mandat, in jener dagegen auf einer durch den Gesellschaftsvertrag formulirten Wahl der Kapitalstheilnehmer beruht, während die rechtlichen Folgen natur-

gemäß für beide Fälle wieder gleich sind. Am deutlichsten wird der Unterschied, wenn der Inhaber der Firma einer Gesellschaft wieder einen Procuristen aufstellt. Die Person des erstern kann nur durch Vertrag der Theilnehmer geändert werden, die des zweiten nach Belieben des erstern, obgleich die gezeichnete Firma in beiden Fällen die Gesellschaft gleichmäßig obligirt. Es scheint das kaum streitig sein zu können.

b) Soll es daher nun bei dieser Gemeinsamkeit der Formen noch etwas geben, wodurch die rechtlichen Arten der Gesellschaften entstehen, so kann dieß offenbar nur in dem Verhältniß der Theilnehmer zum Organe der Einheit und seiner Thätigkeit bestehen. Dieß Verhältniß selbst ist aber wieder, wie es der Begriff der Wirthschaft mit sich bringt, entweder ein wirthschaftliches oder zugleich ein persönliches. Und daraus entstehen nun die drei bekannten Arten der wirthschaftlichen Gesellschaften.

I. Die *Stille* Gesellschaft ist diejenige, bei welcher nur eine wirthschaftliche Einheit unter der Leitung Einer, durch die Theilnehmer nicht gewählten, sondern bereits vorhandenen Leitung, welche also die Firma führt, erscheint. Der Unterschied zwischen Gesellschafter und Darleher an eine Firma besteht dann nicht darin, daß die stillen Gesellschafter an dem Nutzen des *Geschäfts* Theil nehmen, denn das kann man auch beim Darlehen stipuliren, sondern darin, daß sie pro rata an dem *Unternehmungsgewinn* als Ergebniß *aller* Geschäfte betheiligt sind. Das persönliche Element, das durch die Natur der Gesellschaft gefordert wird, erscheint dem Darlehen gegenüber darin, daß die Gesellschafter Rechnungsablage fordern können, und daß der Tod des Inhabers der Firma die Gesellschaft aufhebt. Allerdings kann man nun auch diese beiden Punkte in einem Darlehensvertrage festsetzen; allein wir müssen behaupten, daß ein solches Darlehen, schon dann, wenn es nicht mehr an einem einzelnen Geschäfts-, sondern an dem gesammten Unternehmungsgewinn betheiligt sein will, *eben kein Darlehen mehr* ist, sondern eine stille Gesellschaft. Man soll daher sagen, daß jedes Darlehen, welches *Eines* jener drei Momente — Theilnahme am Unternehmungsgewinne, Einsicht in die Geschäftsführung oder Auflösung durch den Tod enthält, eine stille Gesellschaft, und *damit die beiden andern* fehlenden Momente begründet. *Nur so* ist aus der Unsicherheit hinauszukommen, welche über diesen Begriff sowohl in der Gesetzgebung als in der Rechtslehre schwebt.

II. Die *Offene Gesellschaft* enthält nun beide Momente zugleich, das wirthschaftliche und das persönliche; sie ist daher die Einheit des ganzen wirthschaftlichen und persönlichen Lebens und Willens innerhalb der durch den Gesellschaftsvertrag festgesetzten Einheit des

Unternehmens; aber sie unterscheidet sich von der societas omnium bonorum eben dadurch, daß sie an sich eine Organisation hat, und daß diese öffentlich anerkannt ist. Die Organisation besteht in der vertragsmäßig vollzogenen Wahl des Chefs, der damit zugleich die Firma führt; die öffentliche Anerkennung in der Aufzeichnung der Gesellschaft und ihres Firmainhabers, sei es Einer, seien es mehrere. Darüber ist man sich einig. Das äußere Recht der offenen Gesellschaft liegt in der unbedingten Haftung aller Gesellschafter für jedes Geschäft, das der Inhaber der Firma mit der Firma vollzieht; dagegen stehen alle Rechte und Verpflichtungen, welche nicht dem Unternehmen angehören, außerhalb der Gesellschaft und erscheinen als Einzelrechte und Pflichten. Das ist der Sinn des §. 119 des Handelsgesetzbuchs. Die wirthschaftliche Selbständigkeit des Einzelnen wird dann wieder hergestellt durch die Abrechnung und ihr Ergebniß; wir müssen daher sagen: in der offenen Gesellschaft ist das Einzelrecht am Kapital aufgehoben, aber es erscheint wieder im Unternehmungsgewinn. Deßhalb muß man consequent so weit gehen, zu behaupten, daß der nach Rechnungsabschluß sich ergebende Unternehmungsgewinn des einzelnen offenen Gesellschafters auch dann, und zwar als Darlehen, Einzeleigenthum des letztern bleibt, wenn derselbe es mit dem Kapitale der Gesellschaft wieder vereinigt oder es gar nicht bezieht. Es sollte Grundsatz sein, daß eine Verschmelzung dieses Unternehmungsgewinns — rechnungsmäßigen Gewinnantheils des einzelnen offenen Gesellschafters — auch nicht durch einseitigen Beschluß aller stillen Gesellschafter Gesellschaftskapital werden kann, weil damit die wirthschaftliche Selbständigkeit des Einzelnen und consequent sein ganzes wirthschaftliches Privatrecht aufgehoben wäre. Die Frage wäre wohl der Erörterung werth, denn sie würde die Grundlage der Anwendung des Privatrechts auf das Gesellschaftsrecht werden. Doch dürfen wir durch Einzelheiten nicht das Gesammtbild stören.

III. Die Commandite entsteht nun da, wo das Bedürfniß der Selbständigkeit innerhalb der Einheit, die durch die offene Gesellschaft bis auf den ausgerechneten Unternehmungsgewinn vollständig wirthschaftlich und persönlich zu Grunde geht, sich wieder Bahn bricht, und zwar dadurch, daß ein Theil der Theilnehmer dem Unternehmen nur einen bestimmten Theil ihres Kapitals und ihrer wirthschaftlichen Selbständigkeit übergeben, während ein anderer Theil ihre ganze Wirthschaft mit dem Unternehmen verschmelzen. Die Commandite ist daher eine Verbindung der stillen mit der offenen Gesellschaft. Das organische Princip derselben ist, daß die Elemente der offenen Gesellschaft, welche eben die ganze wirthschaftliche Persönlichkeit des Theil-

nehmers umfaſſen, die der ſtillen Geſellſchaft, welche nur ein wirthſchaftliches Element geben, vertreten und beherrſchen. Die Commandite von dieſem Standpunkt aus iſt daher, wie ſie auch das Handelsgeſetzbuch auffaßt und darſtellt, eigentlich gar nichts Eigenthümliches, und käme nicht das folgende, als das eigentliche Weſen der Commandite, hinzu, ſo müßte man ſagen, daß ſchon die ganze Aufſtellung dieſer Geſellſchaftsform eine leere Formalität wäre, da man einfach mit der Beſtimmung hätte ausreichen können und alſo auch ſollen: die Commandite entſteht, wenn die offene Geſellſchaft ſtille Geſellſchafter aufnimmt. Daher denn auch jenes gewiſſe Gefühl der Unſicherheit, das ſich in den Lehrbüchern über dieſes ganze Gebiet verbreitet. Dennoch läßt man es nicht fallen, weil man fühlt, daß der Kern der Commandite eigentlich ein anderes, viel weiter greifendes Verhältniß iſt. Sie iſt nämlich ihrem höheren Weſen nach diejenige Geſellſchaft, bei welcher ein Theil ſein perſönliches und ein anderer Theil ſein Güter- oder Werthkapital hergibt. Der Complementar iſt in Wahrheit jemand, der durch ſeine perſönliche Fähigkeit, und zwar ohne nennenswerthes Vermögen, mit dem Kapitale anderer ein Unternehmen gründet und führt, und der dieſe Kapitalstheilnehmer deßwegen findet, weil er mit ſeiner ganzen wirthſchaftlichen Exiſtenz die (wirthſchaftliche) Verantwortlichkeit des Unternehmens übernimmt. Die Commandite iſt daher ihrem Weſen nach die Vergeſellſchaftung von Kapital und höherer wirthſchaftlicher Arbeit, und zwar in Beziehung auf den Unternehmungsgewinn mit der beſtimmten, dieſelbe von der ſtillen Geſellſchaft ſtrenge ſcheidenden Aufgabe, das in der geiſtigen Arbeitskraft liegende Kapital dadurch zu einem wirthſchaftlichen Werth zu erheben, daß ihm ein von der wirthſchaftlichen Einlage unabhängiger Antheil an dem Unternehmungsgewinn vertragsmäßig zugeſichert wird. Das iſt ihre große Funktion, und in dieſem Sinne ſollte die Commandite in jedem guten Lehrbuch des ſogenannten Handelsrechts behandelt werden. Wir ſagen daher, daß die Commandite in ihrer wahren Idee erſt dann erkannt ſein, und auch erſt dann ihr wahres Recht finden wird, wenn man ſie ihrem eigenſten Lebensprincip nach als eine jener großen Erſcheinungen betrachtet, in welchen das ſociale Geſetz der aufſteigenden Klaſſenbewegung ſich auf privatrechtlichem Wege vollzieht, ohne daß man, wie das ſo häufig geſchieht, das eigentliche Weſen deſſelben recht erkennt. Und jene ſo viel hin und her geworfene Idee des Complementars iſt ihrerſeits zuletzt nichts anderes als die zum juriſtiſchen Ausdruck gelangende Anerkennung der Berechtigung des geiſtigen Kapitals zur Führung und Herrſchaft über das Güterkapital. Allerdings genügt die Commandite dieſer großen

Idee keineswegs; es müſſen noch ganz andere Erſcheinungen und Kräfte auftreten, um in jener Frage einen weſentlichen Fortſchritt zu gewinnen, und wir können ſchon hier bemerken, daß dieſe Erſcheinungen ſich erſt im Vereinsweſen Bahn brechen. Denn die Commandite iſt und bleibt auch in jener Auffaſſung eine Geſellſchaft, das iſt: ſie iſt auf ihre Mitglieder beſchränkt, und der Zutritt und Austritt ſind daher ſelbſt wieder Gegenſtand eines beſondern Verkehrsakts. Ihr Wirkungskreis iſt daher ein höchſt enger, und vermag nur für einzelne Individuen zu wirken. Um zur Commandite zu gelangen, bedarf es hoher wirthſchaftlicher Fähigkeiten; ſie iſt nur da für ausgezeichnete Glieder der nichtbeſitzenden Klaſſe, und vermag daher auch nur den Beſten und — den Glücklichen zu geben, was das Kapital bieten kann; für die ganze Klaſſe iſt ſie nicht vorhanden. Daher erklärt es ſich wohl auch, wenn jeder Gedanke an jene ſociale Bedeutung bisher in der rein privatrechtlichen Behandlung der Sache untergegangen iſt, und wir aus dem Handelsgeſetzbuche auch hier nichts herausleſen können, als eben ſeine Paragraphen. Aber auch da wird die Zeit nicht ferne ſein, wo wir weiter gehen.

IV. Denn wenn in der Commandite daher ſchon die höhere ethiſche Idee des Vereins halb verſteckt ruht und der Uebergang aus der Geſellſchaft zum Vereinsweſen daher mehr geahnt als bewieſen werden kann, ſo iſt dieſer Uebergang ganz unzweifelhaft auch der Form nach vorhanden in der Commandite auf Aktien. Wir haben uns ſchon über die völlige Unklarheit und Unhaltbarkeit dieſer blinden Schöpfung des Handelsgeſetzbuchs ausgeſprochen. Es iſt nur zu verwundern, weßhalb man nicht auch eine ſtille Geſellſchaft auf Aktien daneben hingeſtellt hat; denn es iſt abſolut kein Grund vorhanden, die letztere nicht eben ſo gut als die erſtere anzuerkennen. Doch werden wir hier nicht weiter darauf eingehen.

So iſt nun damit das Gebiet und Syſtem der Geſellſchaften erſchöpft. Das Geſammtreſultat dieſer Betrachtungen iſt im Verhältniß zu dem Vereinsweſen, als einem Ganzen, kein bedeutungsloſes. Es iſt klar, daß ein großer Fortſchritt in dieſen Geſellſchaften gegenüber den Gemeinſchaften in den Geſellſchaften vorhanden iſt. Sie haben bereits dauernden Zweck und eigene Organiſation. Der Keim des eigentlichen Vereinsweſens iſt in ihnen unzweifelhaft lebendig. Allein ihrer ganzen Natur nach ſind ſie auf individuelle Elemente angewieſen. Ihr Entſtehen, ihre Dauer, ihre Wirkſamkeit hängen von dem Einzelwillen, ja von ganz perſönlichen Motiven ab; wo dieſe da ſind, entſtehen ſie;

wo die ganz persönlichen Kräfte ihnen entsprechen, blühen sie; wo sie mangeln, gehen sie unter. Sie sind daher sehr wichtig und mächtig, aber sie vermögen nie die große Idee des Vereinswesens anders als für die Einzelnen zu verwirklichen. Sowie es sich um allgemeine, das Gesammtleben betreffende Fragen und Aufgaben handelt, sind sie ohnmächtig. Je weiter daher das Gesammtleben fortschreitet, um so mehr treten sie in den Hintergrund, und theils aus ihnen selber heraus, theils an ihrer Stelle bricht sich die höchste Gestaltung des Vereinswesens, die der eigentlichen Vereine, Bahn; und diese zu betrachten ist nun die Aufgabe des Folgenden.

B. Das System der Vereine.

Wir haben nun schon das Wesen der Vereine hinreichend gegenüber den übrigen Formen der persönlichen Vereinigungen bestimmt und glauben nicht, darauf zurück kommen zu sollen. Die Vereine sind diejenige Gestalt der Einheit, in welcher die Einzelnen sich durch eignen Willen die einheitliche Persönlichkeit selbst schaffen, selbst den Willen derselben bestimmen, und sie selbst nach der von ihnen gesetzten Aufgabe verwalten. Sie sind daher zwar verschieden in ihrer Entstehung, aber sie sind gleich im Wesen und Recht ihres Organismus und ihres Zweckes. Sie können nämlich entstehen, indem der Zweck der Vereinigung die Lösung irgend einer Aufgabe des gesammten Lebens, die Vereinigung an und für sich zu einem Verein erhebt, oder aber indem die Natur ihrer Mittel, durch welche ihre Thätigkeit das Moment der Begränzung auf bestimmte Mitglieder und ihre speciellen Interessen verliert, sie faktisch zu Vereinen macht, während sie formell noch als Gesellschaften erscheinen. Aber ob sie nun in dieser oder jener Weise entstehen, bleiben sie stets Vereine, wenn auch, wie bereits angedeutet ward, die Art ihrer Entstehung einen nicht unwesentlichen Einfluß auf die innere Entwicklung ihres Rechts hat. Und damit stehen wir nun vor der Frage, was denn eigentlich der Begriff und Sinn des Wortes *System* des Vereins bedeutet.

Wir glauben doch, es hier bezeichnen zu müssen. Das Natürliche und Einfache scheint nämlich zu sein, daß man für dieses System bei der gewöhnlichen Auffassung des Vereins stehen bleibt. Thut man das, so ergibt sich Folgendes. Die Verschiedenheit der Vereine, deren organische Einheit das System derselben ist, kann dem Obigen zufolge nur in einer Verschiedenheit ihrer Zwecke liegen. Der Begriff des Vereins fordert, daß der Zweck derselben innerhalb der Bedürfnisse des Gesammtlebens liege. Eine Verschiedenheit des Zweckes ist daher nur denkbar als Beziehung der Vereine eben auf diese Zwecke der Gemein-

ſchaft. Nun aber geht die ganze Verwaltungslehre davon aus, daß die Verwaltung der für ſich ſelbſt in der Entwicklung der Einzelnen in organiſcher Weiſe thätige Geiſt iſt. Es ergibt ſich daraus, daß es ſo viele Vereine geben kann, als es Zwecke der Menſchheit gibt; es ergibt ſich aber zweitens, daß die Vereine nicht an und für ſich ein Syſtem haben, ſondern daß das Syſtem jener Zwecke eben ſelbſt das Syſtem der Vereine iſt. Oder, was jetzt wohl daſſelbe bedeutet, das Syſteme der Vereine iſt nichts anderes als das Syſtem der Verwaltung ſelbſt; denn in der That ſind ja die Vereine nicht etwas neben der Verwaltung ſtehendes, ſondern ſie ſind vielmehr die freie Form für die Verwaltung der einzelnen Zwecke oder Aufgaben der Verwaltung.

Das iſt nun richtig. Allein wir müſſen eben, weil wir das geſammte Leben hier erfaſſen wollen, einen Schritt weiter gehen und auch hier die tieferen Gründe darlegen.

So frei nämlich auch an ſich die Willensbeſtimmung des Einzelnen iſt, ſo kann ſie ſich dennoch der Gewalt der Thatſachen, dem Einfluſſe der wirklichen Lebensverhältniſſe nicht entziehen. Und unter dieſem „Einfluſſe“ verſtehen wir eine in unſerer ſtrengen Wiſſenſchaft nicht etwa irgendwie unbeſtimmte Gewalt, ſondern vielmehr die Macht, ihrerſeits auch die Vereine zu erzeugen, ſo daß der freie Wille, aus dem ſie hervorgehen, alsdann mehr der Ausdruck dieſer innern Natur ihres Objekts als eine abſtracte Selbſtbeſtimmung iſt. Allerdings nun aber kann das wieder nur für einen eng begränzten Theil des Vereins der Fall ſein; das Weſentliche wird immer die freie, den Verein ſelbſt ſchaffende That bleiben. Faßt man das aber zuſammen, ſo ergibt ſich, daß man in dieſem Sinne allerdings von Arten der Vereine ſprechen muß. Es iſt aber nothwendig, ſie zu ſcheiden, weil ſie aus verſchiedenen Gründen entſtehend, auch im Geſammtleben in ſehr verſchiedener Weiſe funktioniren. Die elementaren Kräfte, aus denen ſie hervorgehen, ſind auch hier wieder der gegebene Grundbeſitz und ſeine beſtimmten Verwaltungsbedürfniſſe, dann die Gleichartigkeit der gewerblichen Intereſſen und Forderungen, und endlich drittens die ſelbſtändig erkannte Kraft des höheren, allgemeinen Zweckes, dem die Einzelnen entweder vermöge der Gewalt der Mittel unterthan werden, wie bei den Aktien, oder ſich ihm frei und ſelbſtthätig unterordnen, indem ſie ihn ſelber ſchaffen.

So entſtehen die drei großen, innerlich und äußerlich verſchiedenen Grundformen des Vereins. Aus dem Grundbeſitz und ſeinen Verhältniſſen entſtehen die Vereine, welche wir die Verbände nennen; aus der Gleichartigkeit der gewerblichen Bedürfniſſe diejenigen, welche wir

als die Genossenschaften bezeichnen und aus der freien Gemeinschaft des Zweckes die eigentlichen Vereine. Aber erst in diesen ist wieder die Höhe des Vereinswesens erreicht, und erst sie sind im Stande die Idee desselben in Inhalt und Umfang zu verwirklichen. Daher tritt uns auch hier wieder dieselbe Erscheinung entgegen, der wir immer begegnen. Verbände und Genossenschaften sind unfertige Vereine; sie streben daher selbst wieder, Vereine zu werden; und in diesem Sinne haben wir das Verhältniß im Einzelnen darzustellen.

Haben wir zu fürchten, daß jemand uns des Schematismus oder Formatismus anklagen wird, der über die Sache wirklich nachdenkt? — Klagt jemand die Naturwissenschaft mit ihren tausend und tausend Eintheilungen an? Und sollte des Menschen Leben nicht weniger reich, weniger organisch sein wie die Natur? — Es wird umsonst sein, sich der Nothwendigkeit dieser organischen Auffassung erwehren zu wollen! —

I. Die Verbände als Uebergang von der Selbstverwaltung zum Vereinswesen.

Es liegt in der Natur derjenigen Vereinsform, welche wir die Verbände nennen, daß wir ihr Wesen und ihr Recht am besten verstehen, wenn wir dabei auf das Gemeindewesen zurückgreifen.

Wir haben die Gemeinde als denjenigen Körper der Selbstverwaltung bezeichnet, in welchem die Gesammtheit der, durch die Einheit eines bestimmten Grundbesitzes gegebenen Gesammtinteressen der Selbstverwaltung unterzogen werden. Geht man nun davon aus, so ist es klar, daß zwei Fälle eintreten können. Es kann erstlich gewisse ganz einzelne Interessen und Aufgaben geben, welche vermöge der Verhältnisse des Grundstockes, dem sie angehören, sich überhaupt an eine Gemeinde und mithin auch an ihre Form und ihre örtlich begränzte Verwaltung nicht binden lassen; und es kann zweitens Aufgaben und Interessen geben, welche, an die Verhältnisse des Grundbesitzes anschließend, eigentlich der Gemeinde gehören, aber aus historischen Gründen nicht in die Verwaltungsthätigkeit derselben aufgenommen sind. Dennoch müssen diese Aufgaben vollzogen werden; und zwar wird die Vollziehung derselben aus dem Interesse der Grundbesitzer selbst hervorgehen, indem die letzteren Vereine für diese Aufgaben bilden. Alle diese Vereine nun haben das gemein, daß ihre Mitgliedschaft durch den Besitz von Grundstücken bedingt ist und daß sie daher auch örtlich begränzt sind. Dadurch haben sie in ihrer ganzen Organisation den Charakter von Gemeinden. Aber sie unterscheiden sich strenge von denselben, indem sie nur eine ganz bestimmte Aufgabe, die an dem Verhältnisse des Grundbesitzes anschließt, übernehmen. Sie beruhen ferner

auf dem Intereſſe und dem Bedürfniß der Beſitzer, und gehen daher ſtets urſprünglich von dieſen aus; allein das Intereſſe iſt zugleich ein öffentliches, und ſo wie die Verwaltung fortſchreitet, kann ſie die Erfüllung deſſelben nicht mehr einſeitig der Willkür der Einzelnen überlaſſen, ſondern erkennt dieſelbe als eine ihrer Verwaltungsaufgaben an, und gebraucht dann die Form des Vereins, um ſie deſto beſſer und ſicherer zu erzielen. Aus demſelben Grunde greift ſie dann auch anfänglich in die Thätigkeit dieſer Vereinigungen hinein, und behält ſich zum Theil ſogar direkt die Leitung vor; ja ſie geht im Namen des von demſelben vertretenen Intereſſes ſoweit, die Vereinigung geradezu zu befehlen, und auf dieſe Weiſe aus dem an ſich freien Verein ein Organ der amtlichen Verwaltung zu machen. Die natürliche Folge iſt, daß dadurch entweder die Freiheit der Vereinigung untergeht, oder daß ſich dieſe Vereinigungen zu reinen — wirthſchaftlichen — Vereinen erheben, oder endlich, daß ſie bei höherer Entwicklung der Selbſtverwaltungskörper in dieſe übergehen. Solche Vereine nennen wir nun die Verbände. Es kann daher für jede Aufgabe der Selbſtverwaltung ſtatt der Gemeinde ein Verband beſtehen; aber derſelbe wird nur dann Dauer haben, wenn entweder die Gemeinde vermöge ihrer örtlichen Gränze nicht fähig iſt, die Sache in ſich aufzunehmen, oder die Natur der letzteren einen Uebergang in die Erwerbsgeſellſchaft unthunlich erſcheinen läßt.

Auf dieſer Grundlage erſcheinen nun zwei Hauptformen der Verbände; wir nennen ſie die Verwaltungsverbände und die eigentlichen Verbände.

Die Verwaltungsverbände ſind diejenigen, bei denen eine, ihrer Natur nach als Gemeindeverwaltung angehörige Aufgabe durch eine beſtimmte und geordnete Anzahl von Grundbeſitzern verwaltet wird. Dahin rechnen wir namentlich Schulverbände (die in Preußen Societäten heißen), Wegeverbände und Armenverbände.

Die eigentlichen Verbände dagegen entſtehen zunächſt durch die Nothwendigkeit, die Gefahren gemeinſchaftlich zu bekämpfen, welche die Elemente bringen, und dann aus der Möglichkeit, die Benutzung der Elemente durch gemeinſchaftliche Kraft zu erzielen. Sie ſcheiden ſich daher in die Verbände des Waſſerweſens und die Verbände des Feuerweſens. Die erſteren ſind vorzugsweiſe die Deichverbände, die letzteren die Brandſchadenverbände.

Der natürliche Gang der Entwicklung iſt nun der, daß die Verwaltungsverbände bei guter Gemeindeverfaſſung in die Gemeindeverwaltung übergehen und dadurch verſchwinden; während die eigentlichen Verbände vielmehr ſich zu wirthſchaftlichen Erwerbsgeſellſchaften (ſ. unten) entwickeln,

theils zu Ent- und Bewäſſerungsgeſellſchaften, die ihrer Form nach den Geſellſchaften, ihrem Weſen nach den Vereinen angehören, theils zu Verſicherungsgeſellſchaften, die ganz in das wirthſchaftliche Vereinsweſen fallen. Nur Ein Gebiet iſt fähig die Natur der eigentlichen Verbände ſich zu erhalten, und das iſt das Waſſerweſen, und in demſelben wieder ſpeciell das Deichweſen, bei dem ſowohl der Erwerb als die Begränzung auf die Gemeinde ausgeſchloſſen bleiben. Das Ent- und Bewäſſerungsweſen dagegen kann ganz den Charakter einer Erwerbsgeſellſchaft annehmen, wenn durch Ent- und Bewäſſerung herrenloſes Gebiet durch Capitalsverwendung gewonnen wird, während da, wo es ſich nur um das Waſſer als Produktivkraft handelt, bei der Ent- und Bewäſſerung urbarer Felder, der Verband den Charakter einer Geſellſchaft behält. So ſehen wir hier das ganze Gebiet der Verbände auf ein engſtes Gebiet ſich zurückziehen, und von der höhern Entwicklung der Gemeinde einerſeits und des Vereinsweſens anderſeits aufgeſogen werden. Mit Recht ſagen wir daher von dieſer Gruppe von Erſcheinungen ſo gut wie von der folgenden, daß ſie in der That nur die Uebergangsformationen von Selbſtverwaltung und ſtaatlichen Anſtalten zum eigentlichen Vereinsweſen darbieten. Sie ſind in dieſer Beziehung von großem Intereſſe; es würde uns aber zu weit führen, ihre Geſchichte und Verhältniſſe im Einzelnen hier zu verfolgen.

Es ergibt ſich aus der obigen Natur der Verbände, daß ihre Blüthe, ja ihre Exiſtenz eben von dem Grade abhängen, in welchem das Gemeindeweſen einerſeits, und das Vereinsweſen anderſeits in einem Lande ausgebildet ſind. Daher denn auch die höchſt verſchiedene Stellung, die ſie theils in den einzelnen Ländern, theils in den verſchiedenen Zeiten einnehmen. In England ſind eigentlich die Gemeinden zum großen Theil, namentlich auf dem Lande, nur eine Einheit von Verwaltungsverbänden, da Wegeweſen, Bewäſſerung, Beleuchtung, vor allem aber das Armenweſen durch lauter ſelbſtändige Verbände verwaltet werden und dieſe daher eigene Geſetzgebungen hervorgerufen haben. Vgl. z. B. Gneiſt, Engl. Verwaltungsrecht II. §. 111. Die Working Houses und die Unions ſind eben nichts als Armenverbände, welche mehrere Gemeinden umfaſſen. In Frankreich gibt es natürlich keine Verwaltungsverbände, weil es überhaupt keine freie Gemeinde gibt. Dagegen iſt das Verbandweſen gerade hier am erſten ausgebildet für das Waſſerweſen; dieſe Waſſerverbände zur Ent- und Bewäſſerung ſind die Associations syndicales; vergl. Block, Dict. v. Marais und Cours d'Eau; ſiehe ſpäter unter Waſſerweſen. In Deutſchland haben ſich beide Arten ausgebildet; doch ſind die Ent- und Bewäſſerungsverbände erſt in neueſter Zeit durch die Entwicklung der rationellen Landwirthſchaft entſtanden, während die Deichverbände uralt ſind, und die Feuerverſicherungsverbände, anfänglich (ſeit dem vorigen Jahrhundert) durch die Regierungen ins Leben gerufen und als Zwangsanſtalten aufgeſtellt, ſich mit unſerm Jahrhundert

faſt allgemein in freie Verſicherungsgeſellſchaften umgeſtaltet haben. Gierke, (Rechtsgeſchichte der deutſchen Genoſſenſchaft §. 85) hat dieſe Erſcheinungen unter dem Titel: „Gemeindeähnliche Verbände für beſondere Zwecke“ geſammelt, nur daß hier der „Verband“ wieder Genoſſenſchaft iſt. Wir haben in unſerer erſten Auflage dafür den Begriff der „Verwaltungsgemeinde“ aufgeſtellt. Das war falſch; uns fehlte noch ſowohl der Begriff des Verbandes als der der Genoſſenſchaft in ſeiner Unterſcheidung von Geſellſchaft und Verein. Für das Ganze dürfte es genügen, die feſte Begriffsbeſtimmung feſtgeſtellt zu haben.

II. Die Genoſſenſchaften als Uebergang von der ſtändiſchen Corporation zum Vereinsweſen.

Indem wir jetzt zu den Genoſſenſchaften als ſelbſtändiger Erſcheinung im Vereinsweſen übergehen, müſſen wir doch Rechenſchaft davon ablegen, warum wir Wort und Begriff überhaupt nicht für das Vereinsweſen überhaupt gebraucht haben, um unſere ſpecielle Auffaſſung begründen zu können.

Unter Genoſſenſchaft verſtehen wir, dem natürlichen Sprachgebrauch nach, ſtets Geſammtheiten von Perſonen, für welche die weſentliche Gleichartigkeit der geſellſchaftlichen Lage und Stellung die Vorausſetzung iſt. So wenig wie jemand vernünftigerweiſe den Großgrundbeſitzer und den Bettler in derſelben Gemeinde „Genoſſen“ nennen wird, weil ſie beide Gemeindeangehörige ſind, ſo wenig wird man z. B. Leute, welche bei derſelben Verſicherungsanſtalt ihr Leben verſichert haben, oder Leute, welche gemeinſam eine Volksverſammlung beſuchen, als „Genoſſen“ bezeichnen. Und auch wird die deutſche Sprache wohl wiſſen, weßhalb ſie niemals den Landesherrn und den Bürger „Genoſſen“ nennt, und ſtatt des Ausdrucks „Genoſſen“ in der Geſellſchaft von „Theilnehmern,“ bei den Vereinen von „Mitgliedern“ redet. Eine eigentliche „Genoſſenſchaft“ iſt ohne Gleichartigkeit des Lebensberufes einerſeits, und ohne ein Bewußtſein der Zuſammengehörigkeit *vermöge* dieſes Berufes nicht denkbar. Und indem wir daher die von Beſeler angeregte und von Gierke durchgeführte Vorſtellung abweiſen, daß *jede* Gemeinſchaft der Menſchen „Genoſſen“ enthalte und mithin eine „Genoſſenſchaft“ ſei, ergibt ſich aus dem Obigen der ſpecifiſche Sinn des Wortes. Genoſſen ſind diejenigen im weiteſten Sinn, die einen gleichen Lebensberuf haben; im eigentlichen Sinn dagegen erſt diejenigen, welche vermöge dieſes gemeinſamen Berufes das Gefühl der Zuſammengehörigkeit beſitzen; im ſtrengſten Sinne dann wieder unter dieſen diejenigen, welche ſich in dieſem Gefühle für irgend einen, mit dieſem Berufe zuſammenhängenden Zweck auch wirklich *vereinigen*. Eine ſolche Vereinigung heißt dann *Genoſſenſchaft*. Und jetzt iſt es klar, welche Stellung

die Genoſſenſchaft mit ihrer ſpecifiſchen, im Grunde unverkennbaren Bedeutung im großen Vereinsleben des Volkes einnimmt, und weßhalb ſie, der ſtändiſchen Geſellſchaftsepoche angehörend, mehr und mehr verſchwindet und dem eigentlichen Vereinsweſen Platz macht.

Alle Genoſſenſchaft iſt nämlich aus dem obigen Grunde ihrem Begriffe nach unendlich weit und umfaßt eigentlich die ganze Welt; in der Wirklichkeit aber iſt ſie eng, weil ſie auf die Zahl derjenigen beſchränkt iſt, welche an einem und demſelben Orte den beſtimmten Lebensberuf vertreten. Und in dieſen beiden Momenten liegt dann nun auch das Weſen der Geſchichte und der gegenwärtigen Geſtalt der Genoſſenſchaft. Die Geſchlechterordnung kennt zwar Gilden, aber keine Genoſſenſchaft. Sie entſteht erſt mit dem Auftreten beſtimmter Lebensberufe. Sie iſt mächtig durch das Bewußtſein, die Vertretung dieſer Berufe innerhalb einer beſtimmten örtlichen Gränze zu haben; das Bewußtſein erzeugt das Gefühl einer zugleich ſittlichen und wirthſchaftlichen Verantwortlichkeit; und daraus geht dann die Organiſation der Genoſſenſchaften als der ſtändiſchen Form der Vereine hervor, welche die Aufgabe der Verwaltung für ihren beſondern Beruf übernimmt, daher alle Organe der Verwaltung in ſich ſelbſt erzeugt, und als ſelbſtthätiger Organismus alsdann von der Regierung anerkannt wird. So entſtehen die geiſtlichen und gelehrten Körperſchaften, die Zünfte und Innungen, und ihnen gegenüber die Genoſſenſchaften des Adels in den Ritterbündniſſen und ähnlichen Erſcheinungen. Allein mit der fortſchreitenden Geſittung verſchwinden die ſcharfen Gränzen der Berufe und Arbeiten; die ſtaatliche Entwicklung übernimmt die Funktion dieſer Corporationen, ſie werden inhaltslos; eine Zeit lang erhält ſich ihre Exiſtenz noch an dem hoffnungsloſen Kampf um ihre Vorrechte; dann gehen auch dieſe unter, und es bleibt nichts übrig als einige einzeln daſtehende intereſſante Reſte der ſtändiſchen Geſellſchaftsordnung. In dieſer ihrer letzten Epoche bleiben ihnen von ihrer alten Bedeutung gewöhnlich nur noch zwei Dinge. Zuerſt gewiſſe äußere, althergebrachte Formen, welche einſtens eine gute, oft ſehr ſinnige Bedeutung hatten und die man ehrte und liebte, weil ſie mit dem Kampfe und Siege des Berufes über die ſtrenge Geſchlechterordnung, und damit dem Beginn des Bürgerthums auf das Innigſte verflochten waren; dann aber zweitens, neben dieſen Gebräuchen eine Einigung für die Unterſtützung hülfsbedürftiger Genoſſen. Die neue Zeit, welche nun die Gränzen der Berufe verwiſcht, hebt alles auf, was früher die Genoſſenſchaft bedeutet; aber jene beiden letzten Elemente läßt ſie beſtehen, und zwar das erſtere gleichſam als Verkörperung des hiſtoriſchen Bewußtſeins, das letztere, weil es der Hülfsthätigkeit nie zu viel

geben kann. Allein die Nothwendigkeit und der Werth eines gewissen Zusammengehörens der „Genossen“ erhält sich; daher dann die Erscheinungen, welche es möglich gemacht haben, auch jetzt noch den Begriff der Genossen beizubehalten. Ein Theil der alten Genossenschaften wird nämlich zu *Staatsanstalten*, namentlich die Genossenschaften der geistlichen Berufe; aus andern macht der Staat Vertretungen mit gesetzlich vorgeschriebener Organisation, Thätigkeit und Recht, wie z. B. die Lehrerversammlungen; noch andere sucht er gesetzlich zu erhalten, wie die Gewerbsgenossenschaften in den neuen Gewerbeordnungen; noch andere werden *Gemeindeanstalten*, wie die Spitäler für Bürger, Bürgerhäuser u. s. w., und nehmen den Charakter und das Recht von Stiftungen an, wenn sie ein eigenes Vermögen besitzen; noch andere gehen zu rein geselligen Vereinen über, oft mit allerlei Förmlichkeiten, wie die Studentenverbindungen; aber noch andere, und diese werden wir die *eigentlichen Genossenschaften* der staatsbürgerlichen Gesellschaft nennen, werden oder bleiben Hülfsvereine mit *Beschränkung auf Mitglieder eines bestimmten Lebensberufes*, wie namentlich beim Bergbau die Bruderladen und Knappschaftskassen, Unterstützungsvereine oder Bildungsvereine der Studenten und andere. Allein sie sind nicht mehr im Stande, neben dem freien Vereinswesen eine größere Bedeutung zu erhalten; ihre eigentliche Aufgabe wird von den Vereinen übernommen, und wir verlassen in ihnen daher die historische Form des Vereinswesens, um zu der freien Gestaltung des letzteren überzugehen.

Bähr hat in seinem *Rechtsstaat* eben so wie das deutsche Privatrecht und wie die Geschichte von Gierke den Begriff der „Genossenschaft“ als allgemeinste Form des Vereinswesens angenommen. So hoch wir ihn in Princip und Ausführung seiner Ideen schätzen, so bleiben wir doch überzeugt, daß er, wenn er aus der allgemeinen Vorstellung in die Forderung einer organischen Auffassung hineingetreten wäre, die Unklarheit der ersteren aufgegeben hätte. In der That ist ja auch von einem, dem juristischen Bewußtsein genügenden Rechtssystem sonst wohl keine Rede.

III. Das Vereinswesen.

Grundlage. Verhältniß zur Staatsverwaltung.

Somit stehen wir jetzt vor dem Schlusse der Darstellung aller der Organismen, durch welche die Nothwendigkeit der Menschen unter einander eine Gemeinsamkeit des Lebens, des Willens, der Güter und selbst der That erzeugt. Wirft man einen Blick zurück auf den Weg, den wir zurückgelegt haben, so erscheint ein Hauptergebniß. In *allen*

bisherigen Formen der Verbindung haben ſich immer nur einzelne Elemente des Vereins volle Geltung verſchafft. Das Weſen des Vereins hat bisher noch nirgends ſeinen ganzen Ausdruck empfangen; erſt der Verein im eigentlichen Sinne des Wortes iſt daher fähig, alle Momente des menſchlichen Lebens mit freier Selbſtbeſtimmung der Theilnehmer zu umfaſſen. Erſt bei dem eigentlichen Verein ſtehen wir daher vor dem Organ, welches die Idee der freien Verwaltung erfüllt, und daher dem Leben der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft entſpricht. Hier iſt daher, bei dem unendlich reichen Leben, welches die eigentlichen Vereine in unſerer Zeit entwickeln, die Nothwendigkeit eines feſten Syſtems doppelt nothwendig. Und deßhalb muß man ſich vor allem darüber einig ſein, welches Princip man dieſem Syſtem zum Grunde legen will. Denn ein willkürliches, aber zweckmäßiges Syſtem gibt es nicht. Die organiſche Grundlage deſſelben aber iſt folgende.

Seinem Begriffe nach umfaßt nämlich das Vereinsweſen das ganze Leben der Menſchheit; ſeiner Idee nach iſt für ihn kein Zweck, keine Aufgabe zu hoch; ſeiner Kraft nach vermag er alles, was überhaupt durch die Vereinigung hervorgebracht worden. Das iſt es, wodurch er dem Staate ſo innig verwandt und fähig iſt, die Funktionen deſſelben zu übernehmen, ſo daß wie bereits bemerkt, der Verein von jeher einer beſtimmten Richtung der Rechtsphiloſophie ſelbſt als die Grundform des Staats, ja der Staat ſelbſt als ein Verein erſchien.

Allein das zweite weſentliche Moment des Vereins iſt die Beſchränkung auf einen einzelnen beſtimmten Zweck. Nur der Staat iſt die Einheit der Zwecke in ihrer höchſten Geſtalt; der Verein kann daher nur da eintreten, wo innerhalb des Staates eine ſelbſtändige Aufgabe, eine eigene durch das höchſte Weſen deſſelben gegebene Funktion deſſelben auftritt. Der Verein iſt daher die ſelbſtbeſtimmte Vereinigung für eine ſolche einzelne beſtimmte Funktion des Staats. Und iſt es nun das, ſo iſt damit auch die Grundlage des Syſtems des Vereinsweſens im engern Sinn, und zwar weſentlich in ſeiner Unterſcheidung von allen bisher dargeſtellten Formen der Vereinigung gegeben. Das Vereinsweſen kann darnach gar kein anderes Syſtem haben, als das Syſtem jener Aufgaben und Funktionen des Staats ſelbſt; es iſt kein Zweifel, daß dieß Syſtem der Vereine kein anderes iſt, als das des Staatslebens ſelbſt. Und ſo wie das feſtſteht, iſt auch die Grundlage des ganzen Vereinsweſens gegeben, in welches jede Art der Vereine ſich gleichſam von ſelbſt hineinordnet.

Nun haben wir im Staate die beiden großen Grundformen der Verfaſſung und der Verwaltung geſchieden. Die Verhältniſſe beider können natürlich Gegenſtand von Vereinen werden; und ſo erſcheinen

zunächſt die beiden Grundformen des Vereinsweſens überhaupt. Wir nennen ſie demgemäß die politiſchen und im Gegenſatz zu denſelben die Verwaltungsvereine, welche letztere man ſehr häufig wieder als eigentliche öffentliche Vereine bezeichnet.

Jede dieſer Hauptgruppen erſcheint nun wieder als ein Syſtem; die Darlegung deſſelben im Einzelnen iſt die Aufgabe des Folgenden. Die Elemente ſind einfach.

Die politiſchen Vereine theilen ſich zunächſt, auf den Willen des Staats gerichtet, in ſolche, welche den Organismus des Wollens, oder die Beſchlüſſe deſſelben zum Gegenſtande haben. Die Gränzen ſind hier ſchwer zu ziehen; wir werden ſehen, wie ſich dieſes Gebiet geſtaltet.

Die Verwaltungsvereine dagegen theilen ſich nach dem Syſtem der Verwaltung in Vereine für die Zwecke des perſönlichen Lebens, in denen die geiſtigen natürlich die Hauptſache bilden; dann in wirthſchaftliche Vereine, und endlich in geſellſchaftliche. Dieſe Theilung iſt ſehr einfach. Wie aber im Staate, ſo ſind auch im Vereine die Gränzen nicht abſolut; der innere Zuſammenhang der Sache erzeugt Wirkungen des Vereins der einen Gruppe für die Verhältniſſe der andern; es giebt an ſich gar keinen Zweck und gar keine Funktion, welche nicht bis zu einem gewiſſen Grade mit allen andern zuſammenhinge. Es iſt daher klar, daß jene formale Scheidung nicht genügt; ſie gibt eben nur das, was für jede tiefere Begründung nicht ausreicht, bloß formale Kategorien. Und der Mangel der bisherigen Verſuche, das Vereinsſyſtem zur objectiven Geltung zu bringen, dürfte weſentlich darauf beruhen, daß auch die vollkommen richtigen Kategorien den Charakter des bloß Zweckmäßigen annehmen, wenn ſie nicht als innerlich feſt begränzte erſcheinen.

Dieſe innere Begränzung der Arten innerhalb des Syſtems beruht nun ſelbſt wieder auf dem Weſen des Vereins.

Und hier nun haben wir eine Frage zu löſen, welche für das ganze Gebiet und die Stellung des Vereinsweſens entſcheidend wird.

Wenn nämlich vermöge des obigen Syſtems das Vereinsweſen den ganzen Staat in Verfaſſung und Verwaltung umfaßt und durchdringt, wenn es kein Gebiet gibt, auf welchem nicht in irgend einer Weiſe der Verein mit ſeiner Thätigkeit und Kraft hineindringen konnte, ſo fragt es ſich in der That, ob dann noch überhaupt eine Staatsverwaltung nothwendig iſt, oder ob die höchſte Entwicklung derſelben nicht für die Zukunft darin beſteht, die Verwaltung des Staats überhaupt durch das Vereinsweſen zu erſetzen?

Die Antwort auf dieſe Frage liegt nun nicht in dem Begriff der Freiheit des Vereinsweſens. Denn dieſe Freiheit bedeutet eben nur

das Recht des Staatsbürgerthums, die Vereine mit ihrer Kraft und Thätigkeit zu gründen. Sie ſagt uns, daß ſie im Entſtehen und Wirken nicht von der Willkür der Regierung abhängig ſind; ſie ſagt uns aber *nicht*, wie weit dann im Verhältniß zu dieſer Regierung ihre Wirkung geht. Das Syſtem des Vereinsweſens mit ſeinen Kategorien ferner läßt uns das Vereinsweſen an der Seite der Regierung erſcheinen; allein dieß Syſtem hebt die Regierung und ihre Funktion nicht auf, ſondern *verbindet* Vereinsweſen und Regierung. Wo alſo immer das Vereinsweſen auftritt, da verbindet es ſich mit der Funktion der Regierung. Aber welchen *Theil* dieſer letzteren es übernimmt, und was der Regierung übrig bleibt, wo die Vereine entſtanden ſind, *das* iſt nicht geſagt. Und doch iſt es eine Hauptſache.

Wir haben nun dieſe Frage erſt bei der eigentlichen Vereinslehre und ihrem Syſtem zu beantworten; denn alle andern Formen der Vereinigung ſind eben noch keine Organismen der vollziehenden Gewalt. Bei ihnen iſt daher auch eine Theilnahme an der letztern nicht vorhanden, und mithin nicht die Frage nach der Gränze derſelben. Für das eigentliche Vereinsweſen aber iſt ſie unabweisbar; ſie bildet in der That den Ausgangspunkt für das formale Syſtem nicht bloß, ſondern in letzter Auflöſung für das Rechtsſyſtem der Vereine.

Die Antwort auf dieſe Frage iſt einfach, wenn auch nicht oberflächlich.

Soll die Einheit des Lebens ihre höchſte Aufgabe wirklich erfüllen, ſo muß ſie *alle* Momente, welche ihrem Zwecke dienen können, zu ihrem Dienſte herbeiziehen.

So groß und machtvoll nun auch der Staat mit ſeiner Regierung und ſeiner Selbſtverwaltung daſteht, *ein* Moment vermag er in ſich gar nicht, oder doch nicht ganz aufzunehmen und zu erſchöpfen. Und doch iſt dieſes Moment ein ſo wichtiges, daß ohne daſſelbe weder die volle Kraft des Staats ſich entfalten, noch auch die Geſammtheit aller Bedingungen der Einheit und ihrer Wirkſamkeit gefunden werden kann.

Dieß Moment iſt die *Individualität*. Im Staat und ſeinem Organismus ſind alle Perſönlichkeiten an ſich *gleich*; ſeine Organe ſind zwar durch ihr Objekt, nicht aber durch ihr Recht und Weſen verſchieden. Der Staat kann daher immer nur mit demſelben Organe daſſelbe thun, und von den Angehörigen immer nur *das Gleiche fordern*, weil alle *vor ihm* eben gleich ſind.

Nun aber ſind die Einzelnen in Wahrheit *nicht* gleich. Die Kraft für das Gemeinſame zu wirken, die Luſt es zu thun, die gegebenen Verhältniſſe, welche den Erfolg ſichern, ſind eben verſchieden für die Einzelnen. Bei höchſter Anſpannung aller Kräfte haben daher Staat und

Selbſtverwaltung eben vermöge ihres Princips der Gleichheit in Recht und Pflicht nicht die Fähigkeit, die ganze Kraft der Menſchen für die Thätigkeit der Einheit zu erſchöpfen. Erſt dann, wenn auch die Individualität in den Dienſt der Gemeinſchaft hineingezogen, wenn auch die Ungleichheit der perſönlichen Kräfte mitarbeitet, wird die Gemeinſchaft der Menſchen leiſten, was ſie wirklich vermag.

Nun aber iſt der Staat an und für ſich unfähig, dieß zuletzt entſcheidende Element der Individualität durch ſeine Geſetzgebung oder Vollziehung zum Dienſte heranzuziehen. Wenn daſſelbe nicht *freiwillig* herbeitritt und ſeine Hülfe anbietet, wo es ſich um die großen Angelegenheiten des Ganzen handelt, wird es dem Ganzen ewig fern bleiben. *Soll* es aber ſeinerſeits herzutreten, ſo wird es, wie die Perſönlichkeit überhaupt, eine Organiſation fordern und ſich nöthigenfalls ſelbſt erzeugen, vermöge deren er ſeiner Natur nach wirken kann. Und dieſe Organiſation iſt eben der Verein. Der Verein erſcheint daher nicht bloß mehr als ein freier Organismus der Vollziehung überhaupt, ſondern als derjenige Organismus, der die *Thätigkeit der Individualität in das thätige Leben des Staats eben vermöge der Organiſation des Vereinsweſens aufnimmt*. Das iſt das eigentliche Weſen des Vereins und der Kern ſeiner Bedeutung im Staatsleben, der letzte und tiefſte Unterſchied zwiſchen dem Vereinsweſen im ſtrengen Sinne des Wortes und den übrigen Formen, die wir bisher dargeſtellt haben.

Iſt dem nun ſo, ſo folgt, daß das Vereinsweſen überhaupt im Staatsleben nur da auftreten und wirken kann, wo *überhaupt die Individualität eine Bedeutung hat*; während es dort *keinen* Platz finden kann, wo es ſich um eine *rein formale*, ſich ſtets *gleichbleibende* Thätigkeit des Staats handelt. Da wo die Gleichheit in Recht und Pflicht oberſtes Princip und formale Thätigkeit oberſte Norm iſt, kann das Vereinsweſen *nicht* ein Organ der Verwaltung werden. Die Gränze zwiſchen Regierung, Selbſtverwaltung und Verein liegt daher da, wo der Werth *der individuellen Theilnahme* am öffentlichen Leben beginnt. Und damit iſt auch das Verhältniß des Syſtems des Vereinsweſens zu dem der Verwaltung gegeben.

In der That bedeutet nämlich jetzt der oben aufgeſtellte Satz, daß das Syſtem der Verwaltung die Grundlage des Syſtems der Vereine ſei, demnach *nicht*, daß in *jedem* Gebiete der Verwaltung Vereine nothwendig, nützlich oder förderlich wären, ſondern die Aufſtellung des Verwaltungsſyſtems als Grundlage des Vereinsſyſtems bezeichnet uns vielmehr nur diejenigen Gebiete des erſteren, *innerhalb deren die höchſte Aufgabe des Staates des Elementes der thätigen*

Individualität bedarf, um durch die Einheit aller Kräfte sich ganz zu erfüllen. Und daher dann die Thatsache, daß es ganze Gebiete der Verwaltung gibt, in denen das Vereinswesen überhaupt ausgeschlossen ist; daher aber auch die zweite nicht minder bedeutende, welche man gar nicht hoch genug bei der Beurtheilung des Zustandes und der Zukunft des Vereinswesens anschlagen kann, daß die Wirksamkeit der Vereine, die Bedeutung derselben für das Gesammtleben, aber unter Umständen allerdings auch die Gefahr derselben in dem Grade wächst, in welchem sich die bedeutenderen Individualitäten an ihnen betheiligen. Denn während sich im Staate Organe und elementare Kräfte schaffend, gestaltend und vernichtend nach bestimmten Gesetzen begegnen, treffen in den Vereinen die Individuen aufeinander. Und das ist das wahre Geheimniß des Vereinslebens, die Erklärung seiner Macht wie seiner Unmacht, seines Glanzes wie seines Verschwindens, und endlich seiner Stellung im Ganzen wie im Einzelnen des Staatslebens.

Darnach nun wird das, was wir das System desselben nennen, leicht verständlich.

Erste Classe. Die politischen Vereine und die Verbindungen.

Geht man nun bei den politischen Vereinen von dem so eben dargelegten Gesichtspunkt aus, so ergibt sich das Wesen derselben in folgender Weise.

Auch der freieste Staat kann, das gleiche Recht Aller zur Vertretung zum Grunde legend, dennoch nicht nur nicht Alle zur thätigen Theilnahme an der Bildung seines Willens berufen, sondern er ist, eben vermöge seiner organischen Natur, nicht einmal dazu im Stande, sich selber die wirkliche Betheiligung aller bedeutenden Individualitäten zu sichern. Dennoch werden dieselben Raum für ihre Theilnahme an den Fragen des Staatslebens fordern und suchen. Und das ist der Grund, weßhalb neben und gerade in der freiesten Verfassung sich Vereine bilden, welche diese Bethätigung organisiren. Ihr Objekt ist dann nicht die Verwaltung, sondern der als Gesetz erscheinende Wille des Staats, der in der Gesammtheit seiner Bestimmungen — in Verfassung und Verwaltung — das öffentliche Recht bildet.

Ein politischer Verein ist demnach ein solcher, der vermöge seiner vereinten Kräfte eine Aenderung des bestehenden öffentlichen Rechts zu erstreben sucht. Sein Objekt — das, worauf er seine Thätigkeit richtet — ist demnach nicht dieses Recht selbst, sondern der Wille derer, welche das Recht zum Gesetz machen, der Gesetzgeber. Seine Voraussetzung ist dabei die Ueberzeugung, daß ein

beſtimmtes öffentliches Recht der Idee des Rechts an ſich, der Gerechtigkeit, nicht entſpreche; ſein Ziel aber iſt die *Erweckung derſelben Ueberzeugung bei der geſetzgebenden Gewalt*. Der Inhalt der Thätigkeit und Bildung dieſer Vereine iſt daher nicht etwa bloß ein ſubjektiver Gedanke, der ſich Geltung zu verſchaffen ſucht, ſondern der große Lebensproceß aller Entwicklung, vermöge deſſen das geltende Recht, bei ſeinem Entſtehen der Regel nach gerecht, weil es Ausdruck der gegebenen Lebensverhältniſſe war, zum ungerechten wird, weil dieſe Verhältniſſe und Principien ſich ändern. *Jede* neue Geſetzgebung iſt daher ihrem innerſten Weſen nach nichts als der Ausdruck dieſes Proceſſes. Der politiſche Verein hat daher, *ſeinem* innerſten Weſen nach, weder die Abſicht noch die Kraft, jene Ungerechtigkeit zu *erzeugen*, ſondern er iſt in der That nur ein Organ, durch welches dieſelbe zum *Bewußtſein gelangt*. Er iſt daher eine ganz organiſche Erſcheinung, und es liegt in ſeiner Natur an ſich eben ſo wenig eine Gefahr oder ein Grund ihn zu verbieten, als in der Aufſtellung einer Volksvertretung. Damit er eine Gefahr werde, und damit daher das Vereinsrecht für ihn ein weſentlich polizeiliches werde, muß ein anderes Moment hinzukommen.

Dieß Moment beſteht nun einfach in der Verzweiflung an der Hoffnung, durch den Verein als ſolchen auf die Ueberzeugung der geſetzgebenden Gewalt einwirken zu können. Tritt dieſe ein, ſo muß der Verein entweder ſeine Thätigkeit einſtellen, oder er muß, da er es innerlich nicht kann, durch das äußere Mittel der Gewalt zu wirken ſuchen. Sowie das der Fall iſt, muß er ſich ſelbſt als Gewalt organiſiren. Die Grundlage dafür iſt die Verpflichtung des Mitgliedes, ſeine perſönlichen Kräfte und Mittel für dieſe Gewalt dem Vereine zur Verfügung zu ſtellen. Damit verliert derſelbe ſeinen Charakter; aus dem innern Leben des Menſchen tritt er hinaus, und wird eine Organiſation der phyſiſchen Gewalt. Eine ſolche Vereinigung iſt nun das, was wir eine *Verbindung* nennen. Eine Verbindung iſt daher ein zur Anwendung materieller Mittel auf die geſetzgebende Gewalt beſtimmter und dafür organiſirter politiſcher Verein. Daß derſelbe *geheim* ſei, iſt *nicht* nothwendig; das Geheimniß iſt nur Conſequenz ſeiner Verfolgung durch die Sicherheitspolizei. Aber ſchon ſein Beſtehen, vielmehr noch ſeine wirkliche Thätigkeit iſt im Widerſpruch mit dem Weſen des Staats; ſein Verbot iſt eben daher gleichfalls nur eine Conſequenz und enthält deßhalb auch weſentlich nicht erſt die Feſtſtellung, daß eine ſolche Verbindung an und für ſich unrecht ſei, denn das iſt ſie *auch ohne Geſetz*, ſondern weſentlich nur die geſetzliche Beſtimmung von Strafart und Strafmaß für die Theilnehmer. Darüber dürfte wohl kein Zweifel ſein.

So lange nun der allgemeinen Ueberzeugung in der Verfaſſung des Staats überhaupt kein Organ zu ihrer Geltendmachung geboten iſt, und der Staat daher die erſteren grundſätzlich von ſich ſtößt, ſind ſolche (politiſche) Verbindungen bei lebendigen Völkern eben ſo naturgemäß und unvermeidlich, wenn auch eben ſo beklagenswerth, wie Krankheiten eines unverſtändig lebenden Menſchen. Sie ſind gleichſam die Kriegserklärung der Freiheit gegen die Unfreiheit der Verfaſſung, und ſie ſind als ſolche eine doppelte Macht, weil ſie nicht bloß eine an ſich gerechte Forderung vertreten, ſondern weil ſie ſie mit dem ganzen Nachdruck der individuellen Kräfte zur Geltung bringen, die ſich an ihnen betheiligen. Sowie aber das Volk zu einer Verfaſſung gelangt, werden ſie in dem Grade an Bedeutung verlieren, in welchem die Vertretung des Volkes an Macht und Thätigkeit gewinnt. So lange daher die Freiheit des Volkes *fehlt*, werden alle politiſchen Vereine und Verbindungen nicht etwa gegen einzelne Beſtimmungen des beſtehenden öffentlichen Rechts auftreten oder einzelne Forderungen durchzuſetzen ſuchen, ſondern ſie werden vielmehr auf die Aenderung des öffentlichen Rechts in ſeiner ganzen Geſtalt hinarbeiten und mit dem *Princip derſelben* den Kampf aufnehmen. Sowie dagegen die ſtaatsbürgerliche Freiheit eintritt, werden ſie ſich nur noch gegen *einzelne* Beſtimmungen des öffentlichen Rechts wenden, und für einzelne Fragen die allgemeine Ueberzeugung zu bilden und zu gewinnen ſuchen. Während ſie demnach im erſten Falle beſtändig ſich an das Staatsoberhaupt richten, werden ſie ſich im zweiten ſtets naturgemäß an die Volksvertretung wenden. Es erklärt ſich daraus, daß im erſten Falle die politiſchen Vereine ſich überhaupt ſpeciell mit den Geſetzen über die *Verfaſſung* beſchäftigen, während ſie im zweiten Falle vorzugsweiſe auf das *Verwaltungsrecht* und ſeine Geſetzgebung übergehen. Daher denn die weitere Folge, daß in dieſem Falle der Inhalt der politiſchen Vereine ſich mit denen der Verwaltungsvereine *verſchmilzt*, und jeder auf die Verhältniſſe der Verwaltung bezügliche Verein, indem er ſich mit der Geſetzgebung ſeines beſtimmten Gebietes beſchäftigt, die Fähigkeit gewinnt, *ſelbſt zu einem politiſchen Vereine zu werden*, ſo daß alsdann die bisherige Gränze zwiſchen den politiſchen und den Verwaltungsvereinen *verſchwindet*, und man jetzt eine neue aufſtellen muß, nach welcher politiſche Vereine diejenigen ſind, deren Objekt nicht mehr das öffentliche Recht überhaupt, ſondern eben nur das *Verfaſſungsrecht* und ſeine Anwendung, wie bei Wahlen u. ſ. w. iſt, während jeder andere Verein alsdann als ein Verwaltungsverein erſcheint, auch wenn er gar nichts im Auge hat, als die Aenderung eines Geſetzes, wie z. B. Vereine für die Aenderung eines Zollgeſetzes, für

die Aenderung des Wehrgesetzes u. s. w. Aber auch diese Gränze ist dann natürlich schwer im Einzelnen festzuhalten. Doch das nun wird wieder dadurch weniger wichtig, weil gerade mit jener Beschränkung auf einzelne Fragen solche Vereine meist nicht von Dauer sind, und ihr Einfluß sich zuletzt stets dem Willen der eigentlichen Volksvertretung unterordnet. Daher denn verschwindet auch jedes Bedenken gegen das politische Vereinswesen, und die Verbindungen, früher durch den ganzen Gang der Entwicklung erzeugt, werden jetzt *wirklich* das, als was sie bis dahin behandelt worden sind, entweder wirkliche Versuche zu Verbrechen, oder doch immer an und für sich gefährliche Erscheinungen, welche von der Sicherheitsbehörde verfolgt werden. Mit dieser Stellung der Verbindungen tritt nun auch die Nothwendigkeit auf, sie principiell von den politischen Vereinen zu unterscheiden. Diese Unterscheidung selbst liegt nun im Wesen beider. Die Gefahr, welche die Verbindung bringen kann, liegt nämlich in sonst gesunden Zuständen stets in der *Heimlichkeit* derselben; wo alle verfassungsmäßigen Mittel, der Ueberzeugung Geltung zu verschaffen, vorhanden sind, da kann ein Verein, der sich dem ersten Princip des öffentlichen Rechts der Oberaufsicht, der Oeffentlichkeit, grundsätzlich entzieht, dieß eben nur darum thun, weil er an nicht verfassungsmäßige Mittel denkt. Zweitens aber kann jede Vereinigung, welche an die Stelle der freien Theilnehmerschaft den *Gehorsam* gegen den Willen der Leitung setzt, gleichviel ob sie eine bekannte oder unbekannte, nicht mehr ein Verein sein, sondern sie wird auch ihrerseits, und zwar wieder ganz gleichgültig, ob ihr Zweck ein gerechter oder ungerechter ist, eine *Gefahr*, und zwar dadurch, daß sie mehr physische Macht in der Hand eines Einzelnen vereinigt, als mit dem Princip der Gleichheit und Freiheit des Staatsbürgerthums vereinbar ist. Es ergibt sich daher, daß bei völliger Freiheit der politischen Vereine die Verbindungen *an und für sich* ein Unrecht enthalten, und daher als verboten und somit als strafbar erscheinen.

Wendet man nun diese Grundsätze auf das Recht und seine Geschichte im Gebiete des politischen Vereinswesens an, so sind die Grundzüge beider klar. Man wird am leichtesten die Entwicklung in zwei große Epochen theilen. In der *ersten* werden Vereine, Verbindungen und Versammlungen *ungeschieden* unter dasselbe Recht gestellt; weil diese Epoche überhaupt noch keinen Einfluß der organisirten Ueberzeugung des Volkes im Staatsleben will, so verbietet sie alle zugleich, verfolgt sie polizeilich und bestraft ihre Theilnehmer, und zwar nicht bloß vom Standpunkte der Sicherheitspolizei und der Ordnungsstrafe, sondern vom Standpunkte des Hochverraths oder des Verbrechens gegen den Staat. Die Unmöglichkeit dabei, namentlich die Versammlungen absolut

zu verbieten, erzeugt den zweiten Satz, daß Verſammlungen und zuweilen auch Vereine von der Behörde *erlaubt* und unter ihrer ſpeciellen *Aufſicht* abgehalten werden. Jedoch iſt das Zugeſtändniß, daß ein Verein überhaupt zu politiſchen Zwecken gebildet und eine Verſammlung abgehalten werden dürfe, ein weſentlicher Fortſchritt. Sowie nun die Verfaſſungen ins Leben treten, tritt auch das ein, was hier entſcheidend wird, nämlich die *Scheidung von politiſchen Vereinen* und *Verbindungen*, und zwar auf der einfachen Grundlage, daß die politiſchen Vereine frei ſind, jedoch anfangs ſtets mit *Anzeige* an die Behörde und mit dem Rechte des *Verbotes*, während die Verbindungen verboten bleiben. Auf dieſem Standpunkt ſtehen wir mit dieſem Theil des Vereinsrechts in Deutſchland.

Indeß läßt derſelbe wohl noch eine genauere Charakteriſirung zu. Der Gang der Entwicklung nämlich hat es mit ſich gebracht, daß man bis auf die neueſte Zeit in Ermanglung einer kräftigen Entwicklung des Vereinsweſens überhaupt und bauend auf die überwiegend juriſtiſche Behandlung des Geſellſchaftsweſens namentlich bei den Aktien, ſich unter dem Ausdruck „Verein" noch immer vorzugsweiſe politiſche Vereine denkt, und dieſelben daher ſtrenge von den Aktiengeſellſchaften ſcheidet (ſ. unten). Die Folge davon war, daß man überhaupt nicht zu einer ſelbſtändigen Rechtsbildung für den Begriff von Vereinen gelangt iſt, ſondern daß das, was man „Vereinsrecht" nennt, als identiſch mit dem ſpeciellen Recht der *politiſchen* Vereine auffaßt. Die ganze Geſetzgebung Deutſchlands hat daher bis jetzt das Vereinsrecht überhaupt als ein weſentlich *polizeiliches Recht* aufgefaßt und die Begriffe infolge des inneren Vereinsrechts auf dieſe Vereine überhaupt noch nicht angewendet. Das politiſche Vereinsrecht iſt daher noch ein höchſt unvollkommenes, und es herrſcht noch immer in Literatur und Geſetzgebung die Vorſtellung, als wäre das Recht der politiſchen Vereine von dem der übrigen (Verwaltungs-)Vereine ein *weſentlich verſchiedenes*. Es iſt nun eine der Hauptaufgaben des unten folgenden Rechtsſyſtems des Vereinsweſens, dieſen Standpunkt um ſo mehr zu bekämpfen, als überhaupt die Gränze zwiſchen einem politiſchen von einem nicht politiſchen Vereine gar nicht mehr objektiv gezogen werden kann. Durch die Auflöſung der bisherigen Vorſtellungen iſt ferner der juriſtiſche Begriff der *Verbindungen*, der eigentlich nie recht klar war, faſt ganz verſchwunden. Die alten Strafverhältniſſe ſind unanwendbar, und wir werden daher gezwungen, an Jurisprudenz und Geſetzgebung die zwei Forderungen zu ſtellen, welche als das Ergebniß der obigen Betrachtungen erſcheinen:

Erſtlich die volle Anwendung des *allgemeinen* Vereins-

rechts, wie es sich namentlich durch das Aktienwesen ausgebildet hat, und wie wir es unten darzustellen haben, auf die politischen Vereine anzuwenden, und einen Unterschied nur noch so weit zuzulassen, als derselbe durch Aktie und Kapitalsverwaltung begründet ist, während alle übrigen Rechtssätze des Vereinswesens für die politischen Vereine ihre volle Gültigkeit finden.

Zweitens daneben ein selbständiges, von dem Vereinsrecht durchaus getrenntes Recht der Verbindungen aufzustellen und dieses Recht in die zwei Theile zu theilen, welche durch die Natur derselben gefordert werden; in den ersten Theil, der die Verbindung als solche betrifft, und ohne alle Rücksicht auf das, was die Verbindung will oder thut, das Geheimhalten und den Verbindungsgehorsam als öffentlich gefährliche Elemente mit Ordnungsstrafen belegt — ein Gebiet, welches daher in jedem Polizeistrafgesetzbuch Platz greifen müßte. In dem zweiten Theil würde dann die Verbindung vermöge ihres Objekts Gegenstand der Strafgesetzgebung werden, und zwar so, daß derselbe die Verbindung als eine organisirte Miturheberschaft betrachtet. Es ist nicht unsere Sache, das hier weiter zu verfolgen. Wohl aber scheint uns das klar, daß erst auf diesem Standpunkt die Aufnahme des politischen Vereinsrechts in das Vereinsrecht überhaupt stattfinden kann. Und das erst wird den politischen Vereinen ihre wahre Stellung geben.

Wenn nun in diesen Punkten das ganze Gebiet bezeichnet ist, welches die politischen Vereine mit den übrigen gemein haben, so müssen wir zum Schluß hier ein letztes anfügen, das unsrer Ueberzeugung nach in jedem Vereinsgesetz besonders hervorgehoben werden sollte, und das auch wohl nur darum nicht speciell berücksichtigt worden ist, weil man eben das Wesen dieser politischen Vereine von dem der übrigen theils zu wenig, theils zu viel geschieden hat.

Offenbar nämlich unterscheidet sich der politische Verein von dem Verwaltungsverein dadurch, daß er auch bei vollkommen strenger rechtlicher Ordnung unter gewissen Zuständen an und für sich gefährlich werden kann. Obgleich nun das Recht auf solche politische Vereine an sich frei ist wie bei jedem andern Vereine, so kann dennoch dieß Recht keine Ausnahme von den übrigen staatsbürgerlichen Rechten bilden; das ist die Regierung muß das Recht haben, sowohl die Bildung von politischen Vereinen überhaupt, als ihre Vereinsthätigkeit auf Grundlage eines öffentlichen Nothstandes zu verbieten. Das Verbotsrecht der politischen Vereine, das die Gesetzgebungen bisher dem individuellen Ermessen der einzelnen Behörden anheimgegeben haben, muß daher unter die Kategorie und das Recht der Nothverord-

nung mit der dazu gehörigen Verantwortlichkeit der verordnenden Regierung für daſſelbe fallen. In dieſer Beziehung ſtehen die Vereinsgeſetze noch viel zu ſehr auf einem rein polizeilichen Standpunkt; das Recht auf politiſche Vereine iſt eben ein verfaſſungsmäßiges Recht, und kann daher auch nur nach denſelben Grundſätzen behandelt werden, wie jedes andere, während das einfache polizeiliche Verbotsrecht für dieſes Vereinsrecht eine Ausnahme bildet, welche weder mit dem Weſen des Staatsbürgerthums, noch mit dem Rechte der Vereine im Allgemeinen in Harmonie ſteht.

Das ganze hiſtoriſche Recht der politiſchen Vereine iſt, wie ſich aus dem Obigen ergibt, ſo innig mit der geſellſchaftlichen Entwicklung verbunden, daß ſeine beſte Erklärung nie in den Geſetzen, ſondern vielmehr in der Geſchichte der Verfaſſungen liegt. Wir werden unten den Kern derſelben angeben. Uebrigens haben wir die Hauptpunkte dieſes Rechts bereits im Polizeirecht (Verwaltungslehre Bd. IV. S. 107—115) dargeſtellt. Ueber die ausnahmsweiſen Verbote Englands gegen die Verbindungen (1832), ſiehe May, Const. hist. Bd. II. und Gierke, Genoſſenſchaftsrecht, S. 884. Auf die ſehr gründliche — leider nicht vergleichende — Darſtellung des bayeriſchen Rechts über Vereine, in dem ſchon die Verſchmelzung des allgemeinen Vereinsrechts mit dem der politiſchen Vereine angebahnt iſt (Geſetz vom 26. Februar 1850) von Pötzl in Dollmanns Geſetzgebung von Bayern Th. II. Bd. IV. hat die Theorie nicht gehörig Rückſicht genommen. Es iſt eigentlich die erſte juriſtiſche Behandlung des Vereinsrechts, auf die wir daher ſpäter zurückzukommen haben. Das neueſte öſterreichiſche Vereinsgeſetz vom 15. November 1867 hat das frühere Vereinsgeſetz von 1852 außer Kraft geſetzt, es iſt in allem Weſentlichen eine Nachbildung des bayeriſchen Geſetzes mit all ſeinen Vorzügen und Mängeln.

Zweite Claſſe. Die Verwaltungsvereine und ihr Syſtem.

Princip des Syſtems.

Konnte nun bei den politiſchen Vereinen die Frage nach der Richtigkeit des oben aufgeſtellten Princips für das Verhältniß der Vereine zur Verwaltung des Staats noch zweifelhaft ſein, ſo würde ſie ſich in dem folgenden Gebiete faſt von ſelbſt entſcheiden.

Das Syſtem der Verwaltung enthält die organiſche Geſammtheit der Aufgaben, welche die perſönliche Einheit des Staats zu vollziehen hat. Das zu thun iſt ſein Weſen. Dieſe ſeine höhere Natur erſcheint darin, daß er mit ſeiner verwaltenden Thätigkeit nicht erſt wartet, ob ſich vielleicht ein Verein bildet, der ſie für ihn übernimmt; er muß ſie mit ſeinen Organen vollziehen. Thut er das aber, ſo entſteht die Frage, wozu denn noch ein Verein daran hält? Denn vermag der Staat dieſe Aufgaben nicht zu erfüllen, ſo ſind eben Begriff und

Syſtem des Staats ſelber falſch; vermag er es aber, ſo frägt ſich, was denn dem Verein übrig bleibt? Und ſoll ihm etwas übrig bleiben — das heißt im hohen Sinne des Wortes ſind die Vereine organiſche, durch das Weſen der Perſönlichkeit ſelbſt geſetzte Erſcheinungen — ſo muß es innerhalb jener Aufgaben des Staats ein Gebiet geben, das durch die Thätigkeit auch des beſt organiſirten und freieſten Staates nicht ausgefüllt werden kann. Das Gebiet iſt dann das Gebiet des Vereinsweſens innerhalb der Verwaltung.

Dem nun iſt in der That ſo: die Verwaltung des Staats gibt alle erreichbaren Bedingungen für die individuelle Entwicklung bis auf Eine. Dieſe letzte Bedingung liegt in dem organiſchen Verhältniß, in welchem die Thätigkeit des Einen zur Vorausſetzung und damit zum Inhalt der Thätigkeit und damit der Entwicklung des Andern wird. Da, wo dieß nothwendig wird, hört die Verwaltung des Staats auf. Was Ein Menſch für den andern als Einzelner ſein kann, das kann er nur durch ſeine freie, jedem Willen des Staats entzogene Selbſtbeſtimmung des andern ſein. Dieſe freie Selbſtbeſtimmung nun, als Einheit organiſirt, wird eben zum Verein. Der Verein iſt hier ein Organ der Verwaltung im allgemeinſten Sinne des Wortes, weil er für denſelben großen Zweck wirkt, für den der Staat ſelbſt thätig iſt; er iſt aber kein Staats- oder Regierungsorgan, weil er weder durch die letztere geſchaffen, noch in Inhalt und Thätigkeit beſtimmt werden kann; er iſt aber zugleich die höchſte Erfüllung der Idee der Verwaltung, weil erſt in dem Verein jeder Einzelne ſich ſelbſt das Maß und die Art beſtimmt, in welcher er für das Ganze mitwirken will. Die Geſammtheit der in dieſem Sinn entſtandenen Vereine nennen wir nun die Verwaltungsvereine. Und jetzt iſt auch leicht, ihr formales Verhältniß zur Regierung und ihrer Verwaltungsthätigkeit zu beſtimmen.

Denn es folgt daraus, daß das Vereinsweſen keineswegs in allen Gebieten der Verwaltung möglich iſt. Da, wo die Thätigkeit der Regierung eine materielle Bedingung des Geſammtlebens herſtellt, darf ſie nicht auf den Verein warten; da, wo die Funktion des Staats die Geſammtheit aller Lebensverhältniſſe in gleichartiger Weiſe einheitlich umfaßt, kann ſie dem die Individualitäten organiſirenden Verein ihre Funktion überhaupt nicht übertragen; und da endlich, wo ſie den Verein aufnimmt, kann ſie die Vollziehung des einmal gegebenen Geſetzes, für welche ſie ſelbſt verantwortlich iſt, dem Verein nicht überlaſſen. Die Vereine ſind daher nicht die Verwaltung, ſondern ſie erfüllen ſie nur mit dem Element der freien Individualität; ſie können auch da, wo ſie erſcheinen, die Verwaltung nie erſetzen,

ſondern ſich nur über die beſchränkten Aufgaben derſelben erheben. Der Staat kann auch bei höchſter Entwicklung des Vereinslebens nie ohne Verwaltung ſein, aber allerdings kann die Verwaltung ohne Vereinsweſen auch nie allein ihre höchſten und ſchwerſten Aufgaben löſen. Darin, und nicht in dem ſchematiſchen Syſtem, beruht das wahre und tiefere Verhältniß des Staats und ſeines Vereinsweſens; darum iſt jeder erklärte Gegenſatz, jeder Kampf zwiſchen beiden um Recht und Macht, jeder Zweifel an dem Werthe des Vereinsweſens im Widerſpruch mit dem höheren Weſen der Verwaltung; darin aber liegt ſchließlich auch die Grundlage des wahren Syſtems des Vereinsweſens, die nun in folgender Weiſe ſich geſtaltet.

Setzt man nämlich als die drei großen Gebiete der Verwaltung die Staatswirthſchaft, die Rechtspflege und das Innere, ſo ergibt ſich zuerſt der Satz, daß die Staatswirthſchaft und die Rechtspflege an und für ſich unfähig ſind, das Vereinsweſen in ſich aufzunehmen; nur bei der erſteren iſt ein Verein in der Form von Steuergeſellſchaften bei Abfindungen von Steuern und in der Form des Erwerbsvereins bei Monopolen und Steuerpachtungen möglich. Das Gebiet der Vereine iſt daher die innere Verwaltung. Aber auch in dieſem Gebiete tritt nun das Vereinsweſen keineswegs auf allen Punkten neben den Organen der Regierung auf. Daſſelbe iſt im Gegentheil auch hier nur in ſo weit denkbar, als das Element deſſelben die individuelle Thätigkeit als Bedingung der Entwicklung des Andern, durch die Thätigkeit der Regierung nicht erſetzt werden kann. Die Vereine treten daher allerdings in allen Theilen des Syſtems der Verwaltung auf, aber ſie behalten in allen nur ein beſchränktes Gebiet, und die Aufgabe der folgenden Darſtellung iſt es mithin, anſtatt einer Nomenklatur der einzelnen Vereinsarten die Funktion der Vereine als Grundlage und Gränze ihres Beſtehens neben der Verwaltung zu beſtimmen. Und da nun endlich Begriff und Inhalt der individuellen Thätigkeit denn doch an ſich unbeſtimmt ſind, ſo erklärt ſich zum Schluſſe von dem obigen Standpunkt aus die bekannte Erſcheinung, daß ſich namentlich in der Epoche des Werdens der Verwaltung vielfache Uebergänge bilden, welche zuweilen die Klarheit des Syſtems trüben, immer aber durch das oben dargelegte Weſen als Verein ſich von ſelbſt auflöſen. Und das wird ſich nun im Einzelnen ergeben, indem wir in jedem Theil die Funktion des organiſchen Staates neben die des freien Vereinsweſens hinſtellen, und daraus die Arten und den Inhalt der letzteren erklären werden.

I. Die Vereine für das geistige Leben.

1) Wesen.

Es ist kein Zweifel, daß die Entwicklung des geistigen Lebens zweier großer Faktoren bedarf, deren keiner für sich allein die Bildung entwickeln kann. Der erste dieser Faktore ist die Gesammtheit der materiellen Mittel für die Bildung, die wir mit Einem Wort die Bildungsanstalten nennen. Der zweite nicht minder wichtige Faktor dagegen ist der geistige Verkehr der Einzelnen unter einander, durch den das dem Einzelnen geistig Erworbene erst zu einer festen Gestalt wird, und in welchem die geistige Thätigkeit des Einen als die Bedingung der Entwicklung des Anderen erscheint. Beide Faktoren müssen lebendig und thätig sein, soll das geistige Leben fortschreiten und seine Höhe erreichen.

Nun ist es klar, daß die Verwaltung des Staats den ersten dieser Faktoren ihrerseits geben kann und geben soll. Die Gesammtheit der daraus hervorgehenden Thätigkeiten, Anstalten, Rechte und Ordnungen bildet daher einen wesentlichen Theil der inneren Verwaltung, den wir als das öffentliche Bildungswesen bezeichnet und im Bd. V. und VI. ausführlich dargestellt haben.

Allein der zweite Faktor, der geistige Verkehr — als die Theilnahme der Einzelnen an dem Gesammtleben des zum Bewußtsein seines Inhalts und seiner Bestimmung sich emporarbeitenden Geistes — kann nicht von der Verwaltung des Staats ausgehen. Allerdings nun erzeugt sich dieser Faktor zunächst von selbst; der geistige Verkehr entsteht durch das unabweisbare Bedürfniß des Einzelnen nach demselben. Aber diese Nothwendigkeit fordert eine Ordnung, welche ihm eine äußere Gestalt und einen inneren bestimmten Zweck gibt; denn auch hier ist die Begränzung in Umfang und Inhalt die Voraussetzung des größeren Erfolges. Jene Ordnung nun, an sich nothwendig, wird dann Gegenstand des freien Willens der Einzelnen; und so entsteht das Vereinswesen des geistigen Lebens.

Die Aufgabe des Vereinswesens für das geistige Leben ist daher nicht etwa, wie man sich wohl vorstellen mochte, die geistige Entwicklung und Fortbildung überhaupt. Die geistige Bildung ist so nothwendig an sich, und hat so unbedingt eine Organisirung der für sie bestimmten Kräfte zur Voraussetzung, daß der Staat es nicht dem Vereinswesen überlassen kann und soll, ob vielleicht durch dasselbe dasjenige zu Stande kommt, was wir die Bildungsanstalten nennen. Das ganze Gebiet der Bildungsanstalten ist daher an sich Sache der Regierung und Selbstverwaltung, und das Vereinswesen kann hier

höchſtens als Hülfe dienen. Die wahre Aufgabe des letzteren liegt daher im Gebiete des perſönlichen Verkehrs zum Zwecke der Bildung, und daher unterſcheiden wir die Vereine für das perſönliche Leben als Bildungsvereine von denjenigen, welche ſich der organiſchen Funktion von Staat und Selbſtverwaltung als Vereine für Bildungsanſtalten zur Seite ſtellen. Beide Arten ſind in dem Rechte eben ſo verſchieden, wie in ihrer Thätigkeit.

2) Syſtem.

I. Bildungsvereine.

Die eigentlichen Bildungsvereine ſind daher diejenigen, deren Aufgabe und Inhalt die Herſtellung eines perſönlichen Verkehrs zum Zwecke der gegenſeitigen Bildung iſt.

Da nun die großen Kategorien des Bildungsweſens in Volksbildung, Berufsbildung und allgemeiner Bildung ohnehin feſtſtehen, ſo theilen ſich nun auch die Arten dieſer Bildungsvereine darnach ein. Jedoch kann es eigentlich im obigen Sinne keine Bildungsvereine für den Volksunterricht geben, ſondern die darauf bezüglichen Vereine ſind ſtets Vereine für Volksbildungsanſtalten. Das Princip der Gegenſeitigkeit tritt erſt in den beiden folgenden Kategorien ein; und das nun ergibt folgendes Bild.

a. Vereine für den Bildungsberuf.

Die Vereine für den Bildungsberuf ſcheiden ſich in zwei Hauptgruppen.

Dieſe Claſſe von Vereinen iſt darum von hoher Wichtigkeit, weil ſie vor allem mit dem freien Elemente des Vereins das öffentliche einer Vertretung verbindet. Denn je ſtrenger organiſirt der Bildungsberuf iſt, je mehr entwickelt ſich aus demſelben ein Stand, der Lehrerſtand, und dieſer Stand hat daher beſtimmte, das ganze geiſtige Leben des Volkes berührende Intereſſen, welche eben ſo nothwendig einer Vertretung bedürfen, als jedes allgemeine Intereſſe. Nun aber iſt, wie die Geſchichte zeigt, urſprünglich der Lehrerſtand für die Volksbildung trotz ſeiner hohen Wichtigkeit machtlos und faſt rechtlos, der Lehrerſtand für die Fachbildung daher ſeit dem Auftreten der Univerſitäten ein ſtändiſcher Körper, eine auch ſtaatlich anerkannte Corporation. Die erſte Klaſſe konnte daher Jahrhunderte hindurch nicht zum Vereinsweſen gelangen, die zweite hatte daſſelbe nicht nöthig; beide aber ſahen ſich für ſo verſchieden an, daß an eine Gemeinſamkeit nicht zu denken war. Erſt als mit der letzten Hälfte des vorigen Jahrhunderts

die Volksbildung in ihrer hohen Wichtigkeit erkannt wird, erhebt ſich auch das Volksſchullehrerweſen zum Bewußtſein eines *Berufes*; der Staat nimmt es in ſeine Verwaltung auf, und die Pädagogik wird eine ſelbſtändige Wiſſenſchaft. Damit erzeugt ſich nun auch bei dieſem unterſten Theile des Bildungsberufes ein höheres Leben; die Volksſchullehrer fangen an, durch gemeinſame Kraft für ſich ſelber ſorgen zu wollen, und der Staat ſeinerſeits, in Anerkennung ihrer großen elementaren Bedeutung beginnt, die Selbſtfähigkeit des Standes ſowohl in Beziehung auf ſeine pädagogiſche Aufgabe als in Beziehung auf ſeine materiellen Intereſſen für eine weſentliche Bedingung eines tüchtigen Volksunterrichts zu halten. Daraus nun entſtehen die *zwei Arten* der Lehrervereine: die geſetzlich vorgeſchriebenen, in die Schulordnungen aufgenommenen, und daher direkt mit der Regierung in Verbindung ſtehenden *Lehrerverſammlungen*, und die von den Lehrern ſelbſt ausgehenden, freien *Lehrervereine*; jene in der That als organiſche Vertretungen einen Theil und ein Organ der Selbſtverwaltung bildend (ſ. Bd. II. unter Vertretung); daher regelmäßig ſtattfindend, geſetzlich vorgeſchrieben und geordnet, mit beſtimmten Aufgaben, und örtlich begränzt, daher aus der Initiative der Schulmänner ſelbſt hervorgehend, frei, allgemein, ohne Begränzung ihrer Aufgabe, alſo wirkliche Vereine des Bildungsberufes; beide aber mit hoher Wichtigkeit für das geſammte Bildungsweſen eines Volkes. Natürlich aber iſt es klar, daß ein hoher Grad von richtigem Verſtändniß von Seiten der Regierung dazu gehört, um ſolche Lehrervertretungen nur überhaupt zuzulaſſen, ein noch höherer Grad, um ſie richtig zu benutzen. Es wäre wohl der Mühe werth für einen wirklichen Fachmann, einmal dieß Gebiet aus dem angegebenen höheren Standpunkte zu bearbeiten; eine Nachweiſung der geſetzlichen Einrichtung und der faktiſchen Wirkſamkeit derſelben würde ein keineswegs unwichtiges Moment in der Geſchichte des geiſtigen Lebens eines Volkes abgeben. Nur daß man auch hier nicht wieder den Horizont bloß auf Deutſchland beſchränke. Denn erſt wenn man erklärt, warum weder England noch Frankreich überhaupt keine ſolche Lehrerverſammlungen und Lehrervereine *haben*, während in Deutſchland dieſelben eine, hoffentlich mit jedem Jahre wachſende Bedeutung beſitzen, und wenn man ferner einen Blick gewänne für die höchſt bezeichnende Thatſache, daß Umfang, Wirkſamkeit und Stellung derſelben wieder in *den verſchiedenen Theilen Deutſchlands verſchieden ſind*, wird man das wahre Weſen derſelben ganz erkennen. Wir ſind überzeugt, daß es dafür nur eines Anſtoßes bedarf; möchten unſere wenigen Bemerkungen ſo weit gehört werden, um dieſen Anſtoß zu geben!

Die corporative Stellung der Fachbildungskörper hat nun die letzteren lange davon abgehalten, an solche Vereine zu denken; die körperschaftlichen Zusammenkünfte haben hier durch Jahrhunderte genügt. Allein die neue Zeit hat auch hier ein neues Leben geweckt. Jedoch bringt es die Natur der Lehre in den höheren Bildungsgebieten mit sich, daß der Bildungsberuf als solcher nicht wie bei der Volksbildung Gegenstand eigener Vereine werden kann; daher ist der Zustand der, daß die Lehrkörper unter verschiedenen Namen (Fakultäten u. s. w.) die Stelle der gesetzlich angeordneten Lehrerversammlungen einnehmen, und daß gerade für die Berufsbildung das Vereinswesen sich in dem Gebiete der eigentlichen Bildungsvereine bewegt.

b. Berufsbildungsvereine.

Diese eigentlichen Berufsbildungsvereine haben nun zur Aufgabe, durch den persönlichen Verkehr, den sie organisiren und beleben, nicht so sehr die Berufsinteressen, sondern eben wesentlich die Berufswissenschaften zu fördern und zu heben. Bei aller Verschiedenheit in Namen und Gestalt haben sie daher das gleiche Lebensprincip; sie sind wissenschaftliche Vereine. Ihre Arten erscheinen daher einfach und naturgemäß als Arten oder als Gebiete der Wissenschaft, als Fachvereine. So gibt es denn Predigervereine, philologische Vereine, juristische Vereine, Juristentage, Medicinervereine, Naturforschervereine; kurz es dürfte kaum möglich sein, alle die einzelnen hier wirkenden Vereine genau aufzuzählen. Eben so überflüssig ist es wohl, den Werth derselben hier noch besonders hervorzuheben. Doch muß Ein Punkt besonders bezeichnet werden. Derselbe bezieht sich auf den Uebergang dieser Berufsbildungsvereine zu derjenigen Gruppe, welche wir unten als die Interessenvereine zu bestimmen haben.

Es liegt nämlich in der Natur der Sache, daß jene Berufsbildungsvereine sich zunächst an den gelehrten Beruf anschließen. Erst langsam, und in der That erst in unserem Jahrhundert ist es klar geworden, daß auch der wirthschaftliche Erwerb ein Beruf ist. Die Bildung für diesen Beruf fordert aber in einer ganzen Reihe von Fällen, die wir hier nicht näher zu bezeichnen brauchen, und bei der rein geistigen Thätigkeit, wie sie in den wissenschaftlichen Vereinen vorhanden ist, auch materielle Bildungsmittel, und auch der Gedanke an das wirthschaftliche Interesse ist von dem der wirthschaftlichen Bildung gar nicht zu scheiden. Daher gibt es allerdings auch wirthschaftliche Berufsbildungsvereine, aber dieselben erscheinen naturgemäß selten rein als auf die Bildung bezogen, sondern sind in den meisten Fällen zugleich eine Art von Sammlung oder Anstalt, und andererseits auch

Intereſſenvertretungen. Das iſt es, was ſie von den wiſſenſchaftlichen Vereinen ſcheidet, welche, auf dem Gebiet des rein geiſtigen Lebens ſich bewegend, mit den Intereſſen nichts zu thun haben. Dahin gehören namentlich alle Gewerbevereine und landwirthſchaftlichen Vereine, welche neben der Verbreitung von Kenntniſſen zugleich die Intereſſen zum Bewußtſein bringen; und darin liegt auch die Schwierigkeit, ja die Unmöglichkeit, ſie mit den wiſſenſchaftlichen Vereinen zu verſchmelzen. So bilden dieſelben ein großes ſelbſtändiges Gebiet, das aus den einzelnen Gründen an zwei Stellen zugleich erſcheint; das Syſtem ſelbſt wird nicht darunter unklarer.

Was nun zum Schluß die Künſtlervereine betrifft, ſo ſind ſie von den Kunſtvereinen allerdings weſentlich zu unterſcheiden. Künſtlervereine ſind vorzugsweiſe geſelliger Natur; Kunſtvereine dagegen ſollen vielmehr neben den Kunſtgenoſſen auch diejenigen zum Wirken für die Kunſt verbinden, welche nicht ſelbſt Künſtler ſind; und das kann weſentlich nur dadurch geſchehen, daß ſie für die Verwerthung der Produktionen in irgend einer Weiſe ſorgen. Hier tritt daher neben dem rein geiſtigen Element auch das wirthſchaftliche mit dem ihm eigenthümlichen Momente der wirthſchaftlichen Verwaltung mit ſpeciell geordneter Generalverſammlung, Vorſtand und Rechenſchaftsbericht auf; kurz hier ſehen wir bereits die Grundſätze gelten, welche ihrerſeits erſt durch die Erwerbsgeſellſchaften entwickelt ſind, wenn ſie gleich keine Kapitals-, ſondern nur Beitragsgeſellſchaften ſind. Damit unterſcheiden ſie ſich wieder weſentlich von den wiſſenſchaftlichen, ſo wie von den Gewerbevereinen; mit den letzteren aber haben ſie dann wieder die Fähigkeit gemein, aus ſich hinaus Bildungsanſtalten zu erzeugen oder für die Vorbildung des künſtleriſchen Berufes durch Stipendien u. ſ. w. thätig ſein zu können. Wir unterſcheiden hier hauptſächlich zwei große Hauptformen, die eigentlich ſo genannten Kunſtvereine, welche ſich auf die bildenden Künſte beziehen, und die Muſikvereine. Leider fehlt uns über das ganze, keineswegs unwichtige Gebiet jede wie immer geartete Literatur; ob und welche derartige Vereine es außerhalb Deutſchlands, namentlich in England und Frankreich gibt, darüber wiſſen wir gar nichts. Vielleicht daß es auch hier nur der Anregung von einem höheren Geſichtspunkte aus bedarf; über die Wichtigkeit und das Intereſſe an der Sache wird wohl niemand, denken wir, im Zweifel ſein.

c. Allgemeine Bildungsvereine.

Neben den feſten und klaren Geſtalten, welche auf dieſe Weiſe die Berufsbildungsvereine erreichen, iſt es nun vor der Hand noch

ſehr ſchwer, von dem bis jetzt unbeſtimmten Etwas der allgemeinen Bildungsvereine zu reden. Anſtatt aber hier von der Zukunft zu reden und Wünſche auszuſprechen, wollen wir es lieber verſuchen, das Weſen und die Arten derſelben, ſo weit ſie faßbar ſind, hier zu beſtimmen.

Die allgemeinen Bildungsvereine, ſollen ſie ſich anders von den übrigen unterſcheiden, können nur aufgefaßt werden als ſolche, welche nicht etwa die Bildung überhaupt fördern wollen — denn damit iſt keine praktiſche Vorſtellung zu verbinden — ſondern als diejenigen Vereine, welche durch *Hebung der Bildung in den niederen Klaſſen* die *Gleichheit* der Bildung herzuſtellen ſtreben. Das nun, als poſitiver Inhalt dieſer Vereine, läßt ſich hauptſächlich in drei Formen erzielen, und wir ſcheiden daher auch drei Arten ſolcher Vereine. Die erſte Art iſt diejenige, welche die Gemeinſamkeit der Bildung — oder vielmehr hier des höheren geiſtigen Lebens überhaupt — auf religiöſem Wege erſtreben, *kirchliche* Vereine aller Art. Die zweite Art iſt die, welche dieſer Entwicklung des geiſtigen Lebens die wiſſenſchaftliche Bildung zum Grunde legt, und dieß theils wieder auf dem Wege der Vertheilung von Druckſachen, theils aber durch Anlage von *Volksbibliotheken* erzielen will. Die dritte Art endlich, und das iſt gewiß die für die Zukunft bedeutſamſte, iſt die, welche durch ihre vereinten Kräfte die Bildung der niederen Klaſſe durch *Vorträge*, die, ſyſtematiſch gehalten, einen dauernden und gewaltigen Erfolg haben, erſtrebt. Wir ſind noch in der Kindheit dieſer Entwicklung; aber das iſt uns doch ſchon gegeben, die Keime des Syſtems zu erkennen, das ſich in dem Grade mehr entwickeln wird, je tiefer die große ſociale Frage des Klaſſengegenſatzes in unſre Zeit hineingreift. Wie eng das ganze Gebiet aber wieder mit dem der ſocialen Vereine zuſammenhängt, bedarf keiner Erwähnung; es iſt eben das *ſociale Vereinsweſen der geiſtigen Welt*, neben dem wir das der wirthſchaftlichen unten funktioniren ſehen werden.

II. Vereine für Bildungsanſtalten.

Die Vereine für Bildungsanſtalten laſſen ſich nun eigentlich faſt nur nach dem Princip, aber kaum ganz ſtrenge äußerlich von den Bildungsvereinen ſcheiden. Faſt alle Bildung bedarf gewiſſer Anſtalten; jeder Bildungsverein iſt daher mehr oder weniger ein Verein für eine Bildungsanſtalt. Die Gränze liegt principiell nur da, wo die bildende — lehrende, darſtellende — Funktion nicht mehr von den Mitgliedern des Vereins in irgend einer Weiſe ausgeht, ſondern wo der Verein nur die *Mittel* für dieſe bildende Thätigkeit und ihre Or-

gane herſtellt, die wir dann als dauernd geordnet, eben eine „Anſtalt“ nennen. Dieſe Vereine werden nun, da die Bildung denn doch eine weſentliche Aufgabe der Regierung iſt, immer nur ausnahmsweiſe auftreten, und der Regel nach wird es geſchehen, daß die auf dieſe Weiſe entſtandene Anſtalt entweder als wirklich nothwendig angeſehen wird, und dann wird der Staat oder die Gemeinde ſie übernehmen, oder es iſt das nicht der Fall, dann gehen ſie eben allmählig zu Grunde. In der That ſind viel mehr Bildungsanſtalten auf dieſem Wege entſtanden als man glaubt; die Vereinsentſtehung verbirgt ſich vielfach unter der Form von Stiftungen und Schenkungen — gleichſam ſucceſſive Vereinsbildungen; ſind die Anſtalten dann da, ſo gibt der Staat zuerſt Geſetze über ihre Thätigkeit, und dann Zuſchüſſe zu ihren Mitteln, bis er ſie ganz in ſich aufnimmt. Sie ſind daher, was wir den natürlichen Uebergang von den Stiftungen zum Vereinsweſen nennen. Jede derſelben hat meiſt ihre eigenthümliche Geſchichte; hier indeß muß es genügen, die organiſche Stellung dieſer Art der Vereine beſtimmt zu ſehen.

3) Charakter.

Dieſes nun iſt das Syſtem des Vereins für das geiſtige Leben, und wir glauben, daß jede einzelne Erſcheinung leicht ihren Platz und die Natur ihrer Funktion in dieſer Ordnung finden wird. Es iſt aber nun zum Schluß nothwendig, dasjenige noch zu bezeichnen, was wir den Charakter derſelben nennen möchten.

Obgleich nämlich in den Grundformen allen anderen Vereinen gleich, ſind dieſe Vereine dennoch ihrem Charakter nach von den übrigen weſentlich verſchieden.

Da nämlich ihre Hauptaufgabe die Herſtellung eines gut organiſirten perſönlichen Verkehrs unter den geiſtig Angeregten iſt, ſo iſt es ſelbſtverſtändlich, daß die Funktionen des Vereins als perſönliche Einheit hier faſt ganz in den Hintergrund treten. Allerdings bedürfen auch ſie nothwendig eines Vorſtandes und haben ihre beſchließenden und vollziehenden Organe; allein das Einzelintereſſe hat hier kein rechtes, ſelbſtändiges Objekt und die Idee des Vereins iſt in allem Weſentlichen geneigt, wenn eben nur der durch denſelben erzielte perſönliche Verkehr lebendig und wohl geordnet iſt. Es gibt daher hier gar wenig zu beſchließen und auszuführen; die materiellen Mittel ſind meiſt geringfügig und damit fällt die Baſis der Verantwortlichkeit und des privatrechtlichen Elements; ihre Aufgabe und ihre Hauptthätigkeit liegt eben in den Verſammlungen. Sie ſind daher allerdings hochwichtig für das Vereinsleben in einem Staate, aber ſehr wenig wichtig für das Vereins-

recht; das individuelle Element waltet in ſo hohem Grade vor und genügt in ſo hohem Grade, daß ſie nicht bloß kein ſolches Recht erzeugen, ſondern auch für das erzeugte faſt unempfänglich ſind. Man kann daher ohne ſie zwar nie das Vereinsleben und ſeine machtvolle Wirkſamkeit, wohl aber ohne ſie das Vereinsrecht darſtellen.

Ganz anders iſt das nun mit der folgenden Gruppe.

II. Volkswirthſchaftliches Vereinsweſen.

Begriff und Princip im Allgemeinen.

Indem wir jetzt zum volkswirthſchaftlichen Vereinsweſen übergehen, müſſen wir zuvor über Einen Punkt einig ſein.

Die außerordentliche Gewalt, welche namentlich in neueſter Zeit dieſes Gebiet des Vereins entfaltet, die Macht, mit welcher es in das Leben der Völker und auch in das der Einzelnen hineingreift, der Glanz, den zum Theil ſeine Kapitalien und zum Theil ſeine Erfolge um ſich verbreiten, weſentlich aber auch der entſcheidende Einfluß, den gerade ſie auf die Rechtsbildung des Vereinsweſens überhaupt ausübt, haben vielfach wohl die Meinung erzeugt, daß einerſeits dieſe Vereine die eigentliche wahre und höchſte Form der wirthſchaftlichen Verwaltung des Staates ſind; andererſeits haben ſie die ſcharfe Scheidung derſelben von dem geſellſchaftlichen Vereinsweſen um ſo mehr verſchwinden laſſen, als es ſich bei den letztern faſt durchgehends auch um Kapital, Erwerb und wirthſchaftliche Intereſſen handelt.

Soll daher ein Syſtem des Vereinsweſens für dieſes Gebiet einen Werth haben, ſo muß es nothwendig vor allen Dingen ſich über das Verhältniß ſowohl zum Staate als zur ſocialen Frage klar werden. Man kann außerordentlich viel Nützliches und Wahres über dieſe Vereine ſchreiben, aber zu einem organiſchen Leben deſſelben kann man ohne jene Vorausſetzung nicht gelangen.

Wir wollen daher verſuchen, ſie kurz zu formuliren.

Wir haben im Bd. VII. das Weſen der wirthſchaftlichen Verwaltung (Volkswirthſchaftspflege) dahin beſtimmt, daß ſie die allgemeinen, dem Einzelnen für ſich nicht erreichbaren Bedingungen der wirthſchaftlichen Entwicklung herſtelle. Das von uns an jenem Orte aufgeſtellte Syſtem der wirthſchaftlichen Verwaltung iſt daher nichts anderes, als das Syſtem der Bedingungen der individuellen Entwicklung. Allen dieſen Theilen deſſelben iſt dann Eines gemein. Sie ſind da für jedes Einzelintereſſe; aber ſie ſind ohne Rückſicht darauf, ob das Einzelintereſſe nun auch wirklich dabei für ſich ſelbſt thätig iſt. Der Staat iſt und bleibt auch hier das Allgemeine; ob und wie weit der Einzelne fähig und willig iſt, das von ihm Gebotene zu nützen, kümmert ihn

nicht; nur daß er vermöge ſeiner Anſtalten, Thätigkeiten und Rechtsbeſtimmungen den Einzelnen vor dem gegen ihn gerichteten Mißbrauch jener Anſtalten ſchützt. Die große Grenze der wirthſchaftlichen Verwaltung beginnt da, wo der Einzelne *für ſich ſelbſt thätig wird*.

Das Einzelintereſſe *iſt* nun thätig. Es erkennt ſogar alsbald in ſeiner Thätigkeit, daß die Vereinigung der Einzelnen eine der großen Bedingungen für die Verwirklichung jener Einzelintereſſen iſt. Aber es iſt natürlich, daß dieſe Einzelintereſſen zunächſt bei ſich ſelber ſtehen bleiben und ſich ſelbſt *ausſchließlich* zum Zweck ihrer Vereinigung machen. Indem ſie auf dieſe Weiſe die letztern auf ſich ſelbſt beſchränken und in der Vereinigung nur das Intereſſe der Theilnehmer ſelbſt vertreten, entſtehen eben die „Geſellſchaften.“ Sie ſind mächtig; ſie genügen vielen, aber nicht allen; iſt es denn wirklich wahr, daß das höchſte Einzelintereſſe durch die Förderung von beſtimmten andern Einzelintereſſen wahrhaft geſichert iſt? Kann der Verkäufer reich bleiben, wenn der Käufer arm wird? Was nützt dem Producenten ſein Produkt, wenn der Conſument nicht zahlen kann? Offenbar, eine abſolute Scheidung der Intereſſen der Einzelnen von denen aller gibt es an ſich nicht; äußerlich hergeſtellt, hebt ſie ſich innerlich ſtets wieder auf. Das iſt kein Zweifel an ſich; das iſt alſo auch kein Zweifel für die Vereinigungen des Einzelintereſſes. Daſſelbe hat daher in ſeinem innerſten Weſen die Fähigkeit, Vereinigungen herzuſtellen, in denen die Förderung des allgemeinen Intereſſes *durch die* des Einzelintereſſes möglich wird. Dieſe Fähigkeit iſt aber nahe; ſie wird ja dem Einzelintereſſe nicht erſt gegeben, ſondern ſie liegt organiſch in dem Weſen deſſelben. Sie *bedarf* daher nicht einmal des Bewußtſeins; ſie iſt an und für ſich da. Sie fordert eine neue *Form*, in der ſie zur Erſcheinung gelangt, und ein *Objekt*, an dem ſie ſich bethätigen kann; die höhere Erkenntniß iſt zuletzt nur das ſubjektive Moment an derſelben und tritt daher auch nur in den höchſten Stadien der Entwicklung ein. Um zur Thätigkeit zu gelangen, iſt nichts nothwendig als das Verſtändniß — der ganz praktiſche, berechenbare, ja in Ziffern ausdrücklich aufſtellbare Vortheil für die daran Betheiligten — daß man durch die Ausdehnung der Vereinigung die Geſellſchaft auf das geſammte volkswirthſchaftliche Leben ausdehne. Dadurch entſteht der Proceß, in welchem die Geſellſchaft ihre Beſchränkung auf ihre einzelnen, beſtimmten Mitglieder aufhebt, und ſich, ihren Zweck, ihre Thätigkeit und ihren Organismus *der Geſammtheit öffnet*; das iſt, aus der Geſellſchaft den Verein macht. Und ſo iſt die organiſirte Einheit der Einzelintereſſen, welche, indem ſie für ſich ſorgt, zugleich für das Geſammtleben der Volkswirthſchaft thätig iſt, das *volks-*

wirthſchaftliche Vereinsweſen; die einzelne, durch ihren beſtimmten Zweck begränzte Einheit von Mitgliedern iſt der einzelne wirthſchaftliche Verein; und das Geſammtbild der Thätigkeit aller dieſer wirthſchaftlichen Vereine im wirthſchaftlichen Vereinsweſen bildet ſomit das volkswirthſchaftliche Vereinsleben.

Auf dieſe Weiſe iſt das volkswirthſchaftliche Vereinsweſen die Verwirklichung der früher im Allgemeinen dargelegten Idee des Vereins für das Gebiet des Güterlebens. Es iſt dabei gar nicht nöthig, daß man dieſe „Idee" ſich zur Anſchauung bringe; die Blume blüht auch ohne Linné's Syſtem oder ohne Pflanzenphyſiologie oder Naturphiloſophie. Jene Vereine ſind was ſie ſind und wirken ihrer höheren Natur nach. Aber eine Wiſſenſchaft dieſer Erſcheinungen gibt es nicht ohne Verſtändniß jener höheren Beziehung. Sie iſt allerdings nicht die Sache ſelbſt, ſondern nur das Licht, das uns ſie ſehen läßt. Es hilft auch nichts, ſie zu verurtheilen oder zu mißachten. Sie wird wenig darnach fragen.

Iſt dem nun aber ſo, ſo iſt es nun leicht klar, wo dann die Gränze dieſer Vereine gegenüber dem Staate liege. Ein wirthſchaftlicher Verein iſt unfähig, eine Sache um ihrer ſelbſt willen zu thun. Ein wirthſchaftlicher Verein kann nur da wirken, wo er durch die Sorge für das allgemeine Bedürfniß und Intereſſe ein beſtimmtes Einzelintereſſe wahrt und fördert. Ein wirthſchaftlicher Verein muß ſchließlich einen Vortheil für ſeine Mitglieder wollen. Da wo dieß nicht mehr der Fall iſt, wird er entweder ein Bildungsverein oder ein geſellſchaftlicher Verein. Denn hier wie immer erzeugt das Leben ſeine Uebergänge. Gerade aber deßhalb kann der wirthſchaftliche Verein weder den Staat und ſeine Verwaltung erſetzen, noch kann der Staat und ſeine Verwaltung andernſeits den wirthſchaftlichen Verein überflüſſig machen. Die Verwaltung des Staats kann durch das Vereinsweſen einfach darum nicht erſetzt werden, weil bei ſeinen Maßregeln ein ſolcher Vortheil des Einzelnen überhaupt nicht Aufgabe der Verwaltungsthätigkeit ſein kann, noch ſein ſoll; wenn das, was der Staat thut, alles durch Vereine geſchähe, ſo würde alles unterbleiben, was keinen Vortheil bringt, oder es würde ſo betrieben werden, daß es Vortheil bringt; im erſten Falle würde das Bedürfniß nach der Herſtellung auch für die Nichtbetheiligten, im zweiten der Kampf gegen die Ausbeutung, in beiden die Nothwendigkeit der Gleichartigkeit der Vornahmen eine Macht erzeugen, welche, über dem Einzelintereſſe ſtehend, die Sache um ihrer ſelbſt willen herſtellte und verwaltete — und was iſt denn eben die „Staatsverwaltung" anders? Allein die letztere kann auch das Vereinsweſen nicht erſetzen. Denn das Einzel-

intereſſe bleibt einer der mächtigſten Faktoren des Lebens; es iſt die individuelle Kraft, vermöge deren der Einzelne *als Einzelner* ſeine perſönliche Vollendung ſucht; *die* iſt und bleibt aber doch zuletzt das letzte Ziel auch des Staats; es muß auch für das Einzelintereſſe *durch* die Gemeinſchaft geſorgt werden; und die Form, in welcher dieß geſchieht, iſt eben das um *ſeiner ſelbſt willen* die Gemeinſchaft bildende und organiſirende Einzelintereſſe, der *wirthſchaftliche Verein*. So ſtehen ſtaatliche Verwaltung und wirthſchaftliches Vereinsweſen nicht etwa einander gegenüber, ſondern ſie erfüllen ſich vielmehr gegenſeitig; die wirthſchaftliche Staatsverwaltung iſt die für die Geſammtheit der Intereſſen organiſch ſelbſtthätige *perſönliche Einheit*, das wirthſchaftliche Vereinsweſen iſt das für das allgemeine Intereſſe um ihres eigenen Vortheils willen thätige *Einzelintereſſe*. Und jetzt iſt es auch klar, wie wir das Vereinsweſen hier als Theil der Verwaltung betrachten müſſen; in der That iſt daſſelbe nichts anderes als die *Selbſtverwaltung der Einzelintereſſen*; und damit hat dieß letzte, für den Staat ſeinem Begriff und ſeinem Organismus nach unerreichbare Gebiet, ſeinen eigenen, lebendigen Organismus empfangen, und der Begriff und Inhalt der Verwaltung des wirthſchaftlichen Lebens iſt ein vollſtändiger geworden.

Allerdings aber fordert das wirthſchaftliche Vereinsweſen ein weſentliches Moment mehr als das Einzelintereſſe; und um dieſes Momentes willen erſcheint es ſelbſt nur in den höchſten Stadien der Entwicklung eines Volkes. Es iſt, wie alles Vereinsweſen, undenkbar ohne die volle Anerkennung der beiden Principien der *Freiheit* in der Bewegung des Eintritts und *Austrittes* und der *Gleichheit* in dem Recht der vorhandenen Mitglieder. Keine Geſellſchaftsordnung iſt fähig, Vereine zu bilden, ſo lange die Geſchlechter und Standesunterſchiede das Leben des Volkes durchdringen; am wenigſten aber vermag ſie das für den wirthſchaftlichen Verein. Die volkswirthſchaftlichen Vereine ſind daher das entſcheidende Kennzeichen der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaftsordnung, und *darin* liegt ihre höchſte Bedeutung, daß ſie dieſes auch im Gebiete des wirthſchaftlichen Lebens zur Geltung bringen. Das iſt ihre Stellung in der Geſchichte der Volkswirthſchaft und in der der Geſellſchaft; und die Aufgabe des Syſtems iſt es, nun zu zeigen, *wie* ſie im wirthſchaftlichen Leben dieß ihr Weſen zur Geltung bringen.

Syſtem.

Während wir nun im obigen die höhere Bedeutung des wirthſchaftlichen Vereins dargelegt haben, hat das Syſtem deſſelben eine ganz andere Bedeutung.

Die Zahl, der Umfang und der Einfluß dieser Vereine nämlich wächst mit jedem Tage; sie gewinnen mehr und mehr eine nie geahnte Ausdehnung; die unwiderstehliche Gewalt, mit der sie sich ausbreiten, ist ein sicherer Beweis, daß noch *etwas anders in ihnen lebt*, was durch sie noch nicht völlig zum Ausdruck kommt. Das nun hier zu untersuchen, und zu fragen, was im nächsten Jahrhundert hinter ihnen kommt, ist nicht unsere Sache. Wohl aber müssen wir in der Mannichfaltigkeit dessen, was geschieht, klar sehen. Und das geschieht, indem nicht bloß das Gleichartige, sondern auch die Verschiedenheiten ihre gemeinsamen Grundlagen haben. Diese nun zu bestimmen, und aus ihnen die Arten mit ihrer gemeinsamen Besonderheit zu entwickeln, ist die Aufgabe dessen, was wir das System nennen.

Diese Gemeinsamkeit der Besonderheit, das Element des Systems, liegt nun wieder nicht im Begriffe des Vereins, sondern vielmehr in der Kraft, welches sie hier erzeugt. Diese Kraft ist das wirthschaftliche Interesse. Die Substanz des wirthschaftlichen Interesses ist nun das, was wir kurz das Kapital nennen. Die Arten der wirthschaftlichen Vereine, mag ihr nächster Zweck sein, welcher er will, werden daher nur auf den Qualitäten des Kapitals und der weitern Entwicklung derselben zu bestimmten Gestaltungen basiren. Wir haben versucht, diese Qualitäten und Arten des Kapitals dem wirthschaftlichen Systeme der Unternehmungen zum Grunde zu legen. (S. Volkswirthschaftslehre zweiter Thl.) Man hat das bisher wenig beachtet. Die Güterlehre findet, wie es scheint, gegenüber der traditionellen Methode der Sammelarbeit, große Schwierigkeit, aus den unzusammenhängenden Beobachtungen zum Gedanken überzugehen. Vielleicht nun, daß die Möglichkeit, auf jener Grundlage auch das System der wirthschaftlichen Vereine zu erbauen, denn doch einmal Anlaß gibt, über die Sache nachzudenken.

Wir haben nämlich dort gesagt, daß die beiden allgemeinsten Qualitäten des Kapitals, unter die sich *alle* Verhältnisse desselben einreihen, die beiden an sich absoluten Qualitäten des *Maßes* und der *Art* sind. Ist das der Fall, und wirkt das Kapital überhaupt mit jenen Qualitäten, so muß auch das wirthschaftliche Vereinswesen auf diesen beiden Elementen beruhen, von ihnen aus jenes System einpflanzen. Und umgekehrt. —

Nun ist das in der That der Fall. *Alle* rein wirthschaftlichen Vereine nämlich theilen sich darnach in solche, denen das Interesse der quantitativen, und solche, denen das Interesse der qualitativen Verhältnisse des Kapitals zum Grunde liegt. Die ersten nennen wir, indem wir auf das früher schon bezeichnete Wesen der Unternehmung zurückgehen, die *Unternehmungsvereine*; die andern

werden wir am beſten als wirthſchaftliche *Intereſſenvereine* bezeichnen. So wie die Vereine endlich über dieſe feſte Baſis hinausgehen, entſtehen die *Uebergänge* theils zu den Bildungs-, theils zu den geſellſchaftlichen Vereinen.

Nach dieſen Gruppen wollen wir nun verſuchen, Arten und Charakter dieſer Erſcheinungen darzulegen. Möge man uns wieder einmal die Neuheit der Namen verzeihen; die folgende Darſtellung wird zeigen, daß es gar nicht möglich war, bei üblichen Ausdrücken ſtehen zu bleiben, und das Neue iſt in einem geiſtig lebendigen Volke ja noch nicht immer das Verkehrte.

Erſte Art. Die Unternehmungs-Vereine.

Princip. Die drei Gruppen derſelben und ihre Function.

Die rationelle Lehre von der Wirthſchaft, und in derſelben ſpeciell die Lehre von den Intereſſen, gelangt bei tieferem Eingehen zu demjenigen Ergebniß, das wir das Größengeſetz der Kapitalien genannt haben. Nach dieſem Geſetz verhalten ſich die Geſtehungskoſten umgekehrt wie die Größe des Kapitals, ſinken, wenn dieſe ſteigt, und ſteigen, wenn dieſe ſinkt. Wenn daher unter ſonſt gleichen Umſtänden ein großes und ein kleines Kapital concurriren, ſo muß ſtets das kleine dem größern unterliegen; oder anders ausgedrückt: *die Größe des Kapitals als ſolche wird zu einer weſentlichen Bedingung ſeines Gewinnes.*

So wie das feſtſteht, tritt etwas auf, das auf den erſten Blick nichts als einen Widerſpruch zu enthalten ſcheint. Das kleine Kapital bekommt nämlich damit ein wirthſchaftliches Intereſſe, als ein großes funktioniren oder erwerben zu können. Dieſer ſcheinbare Widerſpruch löst ſich aber, wenn es ein Mittel gibt, das kleine Kapital an dem Verdienſte des größeren unter gleichen Bedingungen mit demſelben Theil nehmen zu laſſen. Und dieſes Mittel nun muß man, da es in der That dem ganzen Kapitalsvereinsweſen im weiteren Sinne zum Grunde liegt, beſonders betrachten.

Das große Kapital ſelbſt iſt, wie ſchon früher bemerkt, nur ein Theil — das Analogon des Stoffes — im *Unternehmen*. Das Unternehmen bedarf aber zweier Dinge. Erſtlich bedarf es eines großen Güter- und Werthkapitals, zweitens bedarf es des Kredits. Nun iſt es klar, daß der Kredit demſelben Geſetze folgt, wie das Kapital ſelbſt. Er iſt in dem Grade billiger, in dem das Kapital größer iſt, für welches er gefordert wird. Das iſt jedem bekannt. Eben ſo bekannt iſt der zweite Satz, daß die Koſten des Kredits zu den Geſtehungskoſten

der Produkte des Unternehmens hinzugerechnet werden müſſen. Das kleine Kapital hat daher nicht bloß ein Intereſſe, überhaupt ein Theil eines größeren zu werden, ſondern auch den Kredit des größeren für dasjenige zu genießen, worin es noch ſelbſtändig arbeitet. Jenes Intereſſe des kleinen Kapitals an der Theilnahme an dem größeren iſt daher ein zweifaches. Es will erſtens Theil eines größeren ſein, um an dem Ertrage deſſelben Theil zu nehmen, und es will zweitens den gleichen Kredit mit dem größeren haben, um mit ihm concurriren zu können. Dieſes Intereſſe kann nun der Staat nicht befriedigen; hier beginnt die freie Thätigkeit des Einzelnen, und die Vorausſetzung deſſelben iſt das Vereinsweſen. Die Geſammtheit derjenigen Vereine nun, welche auf dieſe Weiſe die Bedingungen der Theilnahme jedes Einzelkapitals an den Vortheilen der größeren Unternehmungen durch die Vereinigung der Einzelnen herſtellen, begreifen wir daher gewiß richtig mit dem Ausdruck der Unternehmungsvereine. Die Arten dieſer Vereine beruhen ihrerſeits auf den beiden angeführten Momenten, welche zwei grundverſchiedene Formen erzeugen, die vermöge ihrer weſentlich verſchiedenen Funktion auch eine weſentlich verſchiedene Organiſation und ein weſentlich verſchiedenes Recht haben. Dieſelben bleiben aber dennoch innig verwandt; und ſo kommt es, daß ſich noch eine dritte Form erzeugt hat, welche beide mit einander verbindet. Wir nennen nun die erſte dieſer Formen den Aktienverein, oder im engeren Sinne des Wortes den Kapitalsverein; die zweite Form iſt die der Gegenſeitigkeitsvereine; die dritte enthält beide in mehrfachen Verbindungen, auf die wir unten genauer eingehen werden. Jede von dieſen Grundgeſtaltungen des wirthſchaftlichen Vereinsweſens hat nun wieder eine ſo bedeutſame Stellung nicht bloß im Vereinsweſen, ſondern auch in der Volkswirthſchaft überhaupt, und greift ſo tief in das Leben derſelben hinein, daß wir glauben, in der Betrachtung ihrer wirthſchaftlichen Natur und Funktion nicht bloß die wahre Baſis ihres Rechtsſyſtems, ſondern auch ein nicht unweſentliches Element des Verſtändniſſes unſerer ganzen Zeit darbieten zu können.

Wir bedauern hier ganz offen ſagen zu müſſen, daß das Handelsgeſetzbuch ſich als vollkommen unfähig erweist, als Grundlage des wirthſchaftlichen Vereinsweſens angenommen zu werden. Daß es keine Vorſtellung vom Verein in ſeinem Unterſchiede von der Geſellſchaft hat, haben wir bereits ausgeführt. Allein auch innerhalb ſeiner Vorſtellungen von „Geſellſchaften“ bleibt es hinter der einfachſten Anforderung, alle „Geſellſchafts“-Formen juriſtiſch auch nur zu kennen, geſchweige denn zu behandeln, in einer für Praxis und Wiſſenſchaft gleich unerklärlichen Weiſe zurück. Es iſt nicht zu begreifen, wie man die ganze Grundform der gegenſeitigen oder wechſelſeitigen Geſellſchaften auch nicht mit

einer Silbe darin erwähnt findet, geſchweige denn die Formen, in denen Aktie und Gegenſeitigkeit zuſammenwirken: eben ſo wenig exiſtirt die Berückſichtigung der Illimited liability, oder gar eine Berührung des Weſens der Vorſchußvereine. Nur der gänzliche Mangel jeder wiſſenſchaftlichen Behandlung des Vereinsweſens in der ganzen Literatur Europas und die faſt ſklaviſche Nachahmung der franzöſiſchen Vorbildung können uns dieſes Verhältniß erklären. Leider aber iſt es damit durchaus nicht genug. Denn auch die handelsrechtliche Literatur hat ſich von dieſer beſchränkten Auffaſſungsweiſe nicht losmachen können, und iſt in dringender Gefahr, zu einer bloßen Interpretation des Handelsgeſetzbuches hinabzuſinken. Es iſt wirklich merkwürdig, daß ſo viel wir ſehen, alle Handelsrechtslehrer z. B. die Gegenſeitigkeit überhaupt nur bei Verſicherungen kennen, von den Vorſchußvereinen aber nicht einmal Notiz nehmen! Selbſt Auerbach, der ſonſt doch auf einem freieren Standpunkt ſteht als die Gloſſatoren, und daher die Gegenſeitigkeitsgeſellſchaften von den „reinen Aktiengeſellſchaften“ ſcheidet — der einzige, ſo viel wir ſehen (Geſellſchaftsweſen §. 58—62), geht nicht tiefer auf die Sache ein. Und doch ſind dieſelben Verſicherungsgeſchäfte ausdrücklich als Handelsgeſchäfte anerkannt und müſſen eine protokollirte Firma haben. War nun die Aktie allerdings ein der Geſetzgebung würdiges Objekt, warum nicht auch die Prämie, die Police und die gegenſeitige Haftung? Gierke hat allerdings die „Garantiegenoſſenſchaften“ aufgenommen, aber er hat ſie theils ſo vermengt mit andern Erſcheinungen, theils wieder ſie doch auf das bloße Verſicherungsweſen zurückgewieſen, daß man zu keiner Vorſtellung von ſeiner Vorſtellung gelangt. Wie kann man z. B. die „Geldverkehrsgenoſſenſchaft“ vernünftiger Weiſe von den „Kapitalsgenoſſenſchaften“ ſcheiden, und jene als „Perſonalgenoſſenſchaften“ bezeichnen, wo jede erſte beſte Bank auf Aktien mit einem Male alles zugleich iſt? Doch, wie geſagt, wir haben keine Kritik zu geben, ſondern an ihrer Stelle das Syſtem. Nur das behaupten wir, daß unſere handelsrechtliche Literatur ſich frei machen muß von der beſchränkten Auffaſſung des Handelsgeſetzbuches, wenn Schultze-Delitſch nicht auch gegen ſie eben ſo ſehr Recht behalten ſoll, als er es gegen das Handelsgeſetzbuch von jeher gehabt hat.

Erſte Gruppe. Das Aktien- oder Kapitalsvereinswesen.

1) Wirthſchaftliche Natur derſelben.

Wir dürfen nun wohl, auf die Gefahr einer kleinen Wiederholung hin, das wirthſchaftliche Weſen der Aktie und ihre Funktion noch einmal zuſammenfaſſen, um daraus die Funktionen und Arten der Aktienvereine bezeichnen zu können.

Wir haben die Unternehmung von der Wirthſchaft als eine für den Erwerb beſtimmte Einheit von wirthſchaftlichen Kräften geſchieden. Wir haben ſie unter das Größengeſetz geſtellt, mit dem Satze, daß die Billigkeit ihrer Produktion ſtets in gleichem Verhältniß zur Größe ihres Kapitals ſteht. Wir haben daraus das Intereſſe des Einzelnen ent-

ſtehen ſehen, an dem großen Kapitale auch mit dem kleinen Kapitale Theil zu nehmen. Wir haben dann darauf hingewieſen, daß die Bedingung dafür in der Scheidung des Werthes von der Unternehmung ſelbſt beſteht, da nur der Werth in ſeiner ſelbſtändigen Erſcheinung die Betheiligung des kleinen Kapitals an dem großen Kapital möglich macht. Die Form, in welcher der Werth einer Unternehmung ſich in ſo viele Theile theilt, daß auch das kleine Kapital einen Theil deſſelben erwerben kann, iſt die Aktie. Die Größe des Werthes der Unternehmung erſcheint dann in dem Reinertrage der Aktie, und das iſt das Weſen der Dividende. Der Preis für den, in der Form der Aktie herausgegebenen Werth der Unternehmung, weſentlich, aber keineswegs allein bedingt durch die Größe der Dividende, iſt der Kurs der Aktie; die Höhe des Preiſes wird bemeſſen in der Differenz des Markt(Börſen)-preiſes von dem Nominalbetrag. Alle dieſe Dinge unterliegen keinem Zweifel. Und wir nennen daher eine Unternehmung, die ihr Kapital durch Aktien beſchafft und in der Geſammtheit ihrer Aktien ihren, von ihr ſelbſt geſchiedenen, wechſelnden, im Verkehr begriffenen, im Kurſe bemeſſenen Werth beſitzt, ein Aktienunternehmen, und die Vereinigung derer, welche vermöge der Aktien Theilnehmer dieſer Unternehmung ſind, einen Aktienverein.

Wir haben ferner nachgewieſen, in welchem formellen Sinn man von einer Aktiengeſellſchaft ſprechen kann, da am Ende die Zahl der Theilnehmer eine begränzte iſt; es können ja nicht mehr Theilnehmer als Aktionäre vorhanden ſein. Wir haben aber auch ſchon bemerkt, wie höchſt einſeitig und nur hiſtoriſch erklärbar es iſt, dieſe Geſellſchaft nicht als Verein aufzufaſſen. Denn vermöge des Verkehrs mit den Aktien iſt die Mitgliedſchaft jedem Einzelnen frei, und gerade dieſe Freiheit iſt es, welche der Geſellſchaft das Weſen des Vereins gibt. Damit tritt der Aktienverein aus dem bloßen Recht der Geſellſchaft hinaus und eine Haupturſache aller in der Geſellſchaftsrechtslehre vorkommenden Unklarheiten iſt es, daß man das öffentliche Rechtsmoment in derſelben aus privatrechtlichen Geſichtspunkten hat erklären wollen. Dieß, glauben wir, erſcheint ſomit als feſtſtehend.

Vergleichen wir jetzt indeſſen den Aktienverein im Verhältniß zum Kreditverein mit ſeiner ſolidariſchen Haft, ſo tritt dasjenige Moment hervor, um deſſentwillen man ihn eben als einen Kapitalsverein bezeichnet.

Der Aktienverein nämlich ſchafft und gründet ſtets neue Unternehmen, und ſammelt für ſie vermöge der Aktie das Kapital. Er ſcheidet daher die von ihm gebildete Unternehmung ſtets von der Unternehmung oder Wirthſchaft derjenigen, welche ihn bilden. Um das zu können, muß die Summe, welche die Aktie für ſich in Anſpruch

nimmt, bereits ein *Ueberſchuß* ſein. Aus dem eigenen „Geſchäft“ kann der Einzelne dieſelbe nicht herausnehmen, ohne das letztere zu gefährden. Aktienvereine haben daher nicht etwa bloß große Unternehmungsluſt, ſondern ſie haben vorzugsweiſe große Ueberſchüſſe des Einzelnen im volkswirthſchaftlichen Leben zur Vorausſetzung; und da dieſe Ueberſchüſſe als Zinſen auftreten, ſo gilt der Grundſatz, daß die Aktienvereine in dem Grade allgemeiner werden, in welchem die Einkünfte eines Volkes mehr auf Zinſen beruhen. Tragen die Aktien ſelbſt wieder Zinſen, ſo werden dieſe Zinſen weſentlich dazu beſtimmt, ſelbſt wieder Aktienunternehmungen zu gründen. So kommt es, daß die Aktienunternehmungen *ſich ſelbſt erzeugen*; das iſt der größte Beweis ihrer organiſchen Natur; und hat man dieß erkannt, ſo wird man zugeſtehen, daß auch bei den Aktien etwas anderes lebendig iſt, als das bloße Einzelintereſſe; ſie ſind wirklich Erſcheinungen in einem größeren Ganzen. Eben deßhalb aber erklärt es ſich auch, daß die Schickſale der Aktienunternehmungen verhältnißmäßig wenig Einfluß auf das ihrer Aktionäre haben; denn ſie ſind vermöge der Scheidung von dem Einzelkapital gegen das Schickſal der letztern gleichgültig, was bei den Kreditvereinen ganz anders iſt. Sie ſind begründet auf den Ueberſchuß; ſie erſcheinen daher ihrer wahren und höhern volkswirthſchaftlichen Natur nach als die *Organiſation des Ueberſchuſſes zur einheitlichen Reproduktion*; und indem ſie das ſind, ſind ſie es, welche die Harmonie der Intereſſen wenigſtens für die Ueberſchüſſe in der Volkswirthſchaft zeigen. Daher ſagen wir, daß die *gewagte Spekulation* in Aktien immer für den Einzelnen erſt da beginnt, wo er die Aktie mit einem Theile ſeines Anlage- und Betriebskapitals, ſtatt mit ſeinen Ueberſchüſſen zahlt, während der *Aktienſchwindel* derjenige Verkehr in Aktien iſt, welcher die Erzielung und Benützung der Kursdifferenz der Aktien zum Zwecke hat. Das ſind die wirthſchaftlichen organiſchen Elemente der Aktie und des Aktienvereins. Zum Aktienweſen gehört nicht bloß ein reiches Volk, ſondern auch ein ſolches, welches Ueberſchüſſe ſpart. Die wirklich gebildeten Aktienunternehmungen aber haben die große Frage zu löſen, *wie und wie weit ein Einzelunternehmen ein öffentliches ſein kann*. Sie ſind der wirthſchaftliche Uebergang von dem Einzeleigenthum zum Geſammteigenthum, indem ſie das erſtere in dem letztern beſtehen laſſen, aber ſeine Selbſtändigkeit nur noch in dem *Recht der Mitglieder* und *der ſelbſtändigen Dividende* erhalten.

Dieß nun, glauben wir, iſt das Weſen der Aktie und des Aktienvereins; und jetzt wird es darauf ankommen, das *Syſtem* der Aktiengeſellſchaften zu charakteriſiren.

2) System der Aktienvereine. Die reinen Erwerbsvereine und die Verwaltungsvereine auf Aktien.

Das System der Aktienvereine theilt sich in zwei große Gruppen, deren Unterschied so tief greift, daß er auch in ihrem Rechte erscheint. Nur machen wir schon hier darauf aufmerksam, daß wir diejenigen Formen, welche Aktien- und Solidarvereine als Gegenseitigkeitsgesellschaften verbinden, der Klarheit wegen für sich behandeln werden.

An sich nämlich ist es einleuchtend, daß jede wie immer geartete Unternehmung, sei es eine Produktion, sei es Kreditgeben, ein Aktienverein sein kann, so lange die Absicht ausgesprochen ist, einen Erwerb für die Aktionäre zu machen. Eine Vereinigung dagegen, welche diese Absicht nicht hat, wird weder dadurch ein Aktienverein, daß sie die Betheiligung unter dem Namen von Aktien ausgeübt, noch dadurch, daß sie wirklich einen Erwerb macht. Denn das erstere würde nur Beitragsverpflichtungen enthalten, das letztere würde eine Communio incidens sein, auf welche die Grundsätze des Aktienrechts keine Anwendung finden, und welche daher z. B. auch keinen Beschluß einer Generalversammlung zulassen, wie bei der Aktienunternehmung. — Da das Handelsgesetzbuch eben so wenig das Wesen der Sache erledigt hat, wie die handelsrechtliche Literatur, so ist dieser Begriff der Aktie gar nicht berücksichtigt und mit dem allgemeinen Satze erledigt, daß jede Aktiengesellschaft vom Staate genehmigt sein muß. Das ist richtig, nur ist es auf etwas anderem begründet. Das wird sich unten zeigen.

Wenn dem nun so ist, so folgt, daß die Natur aller dieser Aktiengesellschaften ohne Rücksicht auf ihr Objekt stets die gleichen Anforderungen stellt, und daß daher aus dem Wesen der Aktiengesellschaft selbst kein Unterschied sich ergeben kann. Das ist von nicht geringer Bedeutung für das innere Recht derselben, wie wir unten sehen werden. Soll also dennoch ein System vorhanden sein, so muß dasselbe durch ein Verhältniß entstehen, welches über dem Begriff der Aktie steht. Und dieß ist in der That der Fall.

Der Erwerb, den die Aktiengesellschaft macht, kann nämlich entweder darauf beruhen, daß dieselbe eine rein wirthschaftliche Unternehmung beginnt, oder darauf, daß sie eine Funktion des Staates übernimmt, bei welcher der Staat für seine Leistungen einen Ertrag erzielt. Die ersten nennen wir die Erwerbsvereine, die zweiten die eigentlichen Verwaltungs-(Aktien-)vereine.

Die Zahl und Art der Erwerbsvereine auf Aktien sind nun ihrer Natur nach eben so unendlich mannichfaltig, als die Unternehmungen des Einzelnen, wenn sie sich auch principiell von den letzteren dadurch unterscheiden, daß sie fähig sind, ein dauerndes Risico zu tragen und, der Regel nach, ein größeres Kapital zu bedürfen. Will man daher hier von „Arten" der Aktiengesellschaften reden, so muß man eben auf die Arten der Unternehmungen überhaupt zurückgehen, und Landwirthschafts-, Bergbau-, Handels-, Kredit-, Aktienunternehmungen u. s. w. unterscheiden. Darüber brauchen wir weiter, denken wir, nichts hinzu zu fügen.

Was dagegen die Verwaltungs-Aktienvereine betrifft, so ergibt sich aus dem obigen Begriffe derselben, daß jede Funktion des Staats, welche nicht von dem Einzelnen einen direkt auf ihr beruhenden und nach ihr bemessenen Ersatz fordert, an und für sich unfähig ist, Gegenstand eines Aktienunternehmens zu bilden. Denn die Funktionen des Staats scheiden sich in dieser Beziehung in zwei Gruppen; diejenigen, bei welchen das Gesammtinteresse als solches in das Auge gefaßt wird, und diejenigen, bei denen dasselbe durch die wirthschaftliche Meßbarkeit eines Einzelinteresses gefördert wird. Nur die letzteren lassen daher die Aktiengesellschaft zu. Daher eignen sich für Aktiengesellschaften nur die Bewirthschaftung von Staatsgütern, dann die Communicationsmittel, und endlich die Steuererhebung überhaupt, namentlich die der Monopole. Die Regalien dagegen im wissenschaftlichen Sinne, als die wirthschaftlichen Hoheitsrechte des Staats, Post und Münzwesen, sind nicht geeignet, Aktiengesellschaften zu erzeugen, weil bei beiden der Reinertrag nicht der Zweck, sondern nur ein Ergebniß ist, das man nicht erstreben, sondern durch die Billigkeit und Besserung der Anstalten selbst wieder verwenden soll. Daß sich die Lotterien dazu eignen, ist wahr; nur wird jeder Verständige die Lotterien überhaupt verurtheilen. Eine sehr wichtige Frage ist dagegen die, ob das Papiergeldwesen Gegenstand einer Aktienunternehmung oder einer Staatsanstalt sein soll. Man begreift, daß es sich dabei um die Zettelbanken handelt. Es ist hier natürlich nicht der Ort, darauf einzugehen. Wir haben unsere Ansicht über das Wesen der Notenbanken in dem Jahrb. für Statistik und Gesetzkunde 1865 (das Bankwesen in Europa) auf Grundlage des Unterschiedes zwischen Zahlungs- und Unternehmungskredit ausgesprochen und in der französischen Enquête sur la Monnaie fiduciaire weiter begründet (Bd. V.). Wir kommen dadurch zu dem, hier nicht weiter zu erörternden Schluß, daß allerdings die Notenbanken als Verwalter des Zahlungskredits eben so nothwendig Aktienunternehmungen sein müssen, wie die

Kreditanſtalten. Die Proudhon-Laſſalle'ſche Bewegung hat dieſe Frage auf das ſociale Gebiet hinüber gedrängt, wohin wir derſelben hier nicht folgen können. So unterſcheiden ſich dieſe beiden Arten.

Es ergibt ſich aber daraus eine letzte nicht unwichtige Conſequenz. Da jede Aktienunternehmung zu ihrem letzten Princip den Erwerb für den einzelnen Aktionär hat und haben *muß*, ſo folgt, daß der Begriff und das Weſen der Aktie die ſociale Richtung des Vereinsweſens unbedingt ausſchließt. *Keine geſellſchaftliche Frage kann durch Aktienvereine gelöst werden*; es lebt in den geſellſchaftlichen Vereinen ein *abſolut anderes Princip*, als in den Aktienvereinen, und ohne die Erkenntniß dieſes Unterſchiedes *kann* man nie zu einem Syſtem der Erwerbsvereine gelangen. Allerdings können die *Folgen* der Thätigkeit von Aktienvereinen von großer ſocialer Bedeutung ſein, und es können eben ſo die Verhältniſſe der niedern Klaſſen den Grund für das Unternehmen einer Aktiengeſellſchaft abgeben, wie z. B. Aktienbauvereine für Arbeiter u. ſ. w., allein geſellſchaftliche Vereine ſind es darum nicht. Dagegen wird ſtets, wo ein Aktienverein ſich auf Grund geſellſchaftlicher Bedürfniſſe errichtet, der Einfluß deſſelben ein günſtiger ſein; denn die Härte, welche in der Ausbeutung des Einzelnen durch den Einzelnen liegt, iſt bei der Aktiengeſellſchaft ſtets ausgeſchloſſen. Freilich kann die Aktie nie der Noth helfen; es heißt ihre Natur verkennen, wenn man das von ihr fordert; es iſt falſch, vom Eiſen zu erwarten, daß es funktionire wie Holz; aber ſie kann ihr vorbeugen durch die Sorge, die ſie — allerdings im eigenen Intereſſe ihrer Aktionäre — für die Erwerbsfähigen trägt. Eine Aktiengeſellſchaft iſt gegen ihre Arbeiter nie unfreundlich, aber ſie iſt auch nicht freundlich; ſie iſt nie wohlwollend, aber ſtets gerecht; ſie erzeugt nie Anhänglichkeit, wohl aber ſtrenge Ordnung und regelrechtes Leben; kurz, ſie iſt in ihren Beziehungen — man verſtatte uns den einzigen ſchlagenden Ausdruck — ſtets eine Perſönlichkeit, aber nie eine Individualität. Und *das* iſt es, was ihr das nothwendige pſychiſche Element entzieht, ohne welches es keine ſociale Thätigkeit gibt, während die Aktie ſelbſt ſie *zwingt*, den Erwerb höher zu halten, als die Folgen deſſelben. Und darin nun liegt die Gränze zwiſchen der Aktie und dem ſocialen Verein.

So iſt nun dieß das Syſtem der Aktienvereine. Die Aufzählung der Namen iſt ohnehin nicht thunlich. Die Statiſtik hat noch bisher die Mittel nicht gehabt, ſie zu beobachten. Vieles werden wir lernen, wenn ſie beginnt hier ihre Aufgabe zu verſtehen. Wir aber ſchließen, indem wir die weſentlichſten Punkte in dem rechtlichen Charakter deſſelben hervorheben.

Rechtlicher Charakter. Das Verhältniß des Handelsgesetzbuchs zum Rechte derselben.

Auch hier dürfen wir uns damit genügen lassen, den rechtlichen Charakter als dasjenige zu bezeichnen, was durch das specifische Element der Aktie, das auf den Einzelerwerb gerichtete Einzelinteresse desselben im Vereinswesen hervorgebracht wird. Und zum großen Theil ist es schon früher angegeben.

Das Einzelinteresse der Aktie erzeugt nämlich im Aktienverein gerade dasselbe eigenthümliche Leben, das wir als den lebendigen Inhalt des Staats ansehen, den Gegensatz des Einzelnen und seiner Selbständigkeit zur Kraft, zum Willen und zur Thätigkeit der Einheit; nur mit dem wesentlichen Unterschiede, daß die Pflichten der Einheit — des Vereins — gegen den Aktionär zugleich privatrechtliche sind, und daher auf privatrechtlichem Wege geltend gemacht werden können, während trotzdem die Organe, welche die Leitung haben, nicht als Mandatare angesehen werden müssen, wie wir unten zeigen werden. Aus dem gerade in der Aktiengesellschaft eigenthümlich und zum Theil sehr scharf ausgeprägten Zusammenwirken beider Elemente hat sich das System gebildet, welches wir das Recht der Aktiengesellschaften nennen. Dieses Recht nun hat sich eigentlich nie zum Bewußtsein gebracht, daß es neben dem privatrechtlichen Inhalt einen öffentlich rechtlichen von großer Bedeutung enthält, den es nur durch einen klaren Begriff vom Vereinswesen hätte zum Ausdruck bringen können. Das deutsche Handelsgesetzbuch hat, in seiner Abhängigkeit vom französischen, seine ganze Kraft darin erschöpft, das privatrechtliche Verhältniß der Aktionäre zur Gesellschaft und der Gesellschaft zu Dritten zu entwickeln; man kann gar nicht unvollständiger in Beziehung auf das ganze Gebiet der wichtigsten Fragen sein, die hier zur Sprache kommen, als es diese Arbeit ist, die uns selbst in den nächstliegenden Dingen rücksichtslos im Stich läßt, so daß selbst die bedeutsamsten privatrechtlichen Fragen, die daraus folgen, vergeblich ihre Beantwortung suchen. So z. B. erfahren wir nicht, *wann* eine Aktiengesellschaft constituirt ist; wir erfahren nicht, ob die Gründer die Pflicht haben, die constituirende Versammlung zu berufen; wir erfahren nicht, ob ein Versammlungsbeschluß gültig ist, wenn z. B. der Präsident die Versammlung verlassen hat; wir erfahren nicht, ob eine Versammlung der Aktionäre einen Beschluß gültig fassen kann, wenn der Präsident sie für aufgehoben erklärt; wir erfahren eigentlich gar nichts über den rechtlichen Wirkungskreis des Verwaltungsrathes, gar nichts über das Recht desselben, den Beschlüssen der Generalversammlung mit seinen Beschlüssen vorzugreifen, gar nichts über seine persönliche Haftung in diesen Fällen; gar nichts über die Revision und

die Haftung der Revidenten; kurz alles, was in der Aktiengesellschaft dem Begriffe und Wesen des Vereins angehört, fehlt so gut als gänzlich im Handelsgesetzbuch und seiner Literatur. Und dennoch ist der Charakter der Aktiengesellschaften grade auf diesem Gebiete ein so specifischer und entscheidender, daß die eigentliche Rechtsentwicklung des Vereinswesens in der That erst bei den Aktiengesellschaften anfängt. Denn wie wir schon früher gesagt haben, die Natur der einzelnen Aktie erzeugt ein strenges, durchgreifendes System des inneren Vereinsrechts, das dazu bestimmt ist, die Vereine zu den Trägern des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts mit all seinen Momenten zu machen, indem die Unterschiede des Oberhaupts, der vollziehenden und der gesetzgebenden Gewalt die Basis für das Verkehrsrecht der Aktiengesellschaften zu werden bestimmt, und es zum großen Theil auch schon wirklich geworden sind. Und aus dem, was hier die Aktiengesellschaften für sich erzeugt haben, ist in der That eigentlich erst das innere Vereinsrecht möglich geworden, wie wir es unten charakterisiren werden.

Daher nun können wir schon hier sagen, daß das ganze innere Vereinsrecht auf den Aktien beruht und seine Entwicklung aus denselben zu empfangen bestimmt ist, und daß dieß Gefühl auch die ganze Gesetzgebung und selbst das öffentliche Recht durchdringt. Nur ist das Eine dazu nothwendig, daß man das Wesen des Vereins nicht auch künftig über dem des Gesellschaftsrechts vergesse. Wir werden gleich sehen, daß die Kreditvereine im Wesentlichen denselben Charakter haben; den Unterschied zwischen ihnen und den Aktiengesellschaften wird man aber nur auf Grundlage ihrer Funktion verstehen, und diese ist nicht so ganz einfach zu bezeichnen.

Zweite Gruppe. Gegenseitigkeitsvereine. Versicherungsgesellschaften.

1) Wirthschaftliches Wesen derselben.

Die zweite Grundform aller auf das wirthschaftliche Leben bezüglichen Vereine ist nun diejenige, welche wir als die wechselseitigen oder Gegenseitigkeitsvereine bezeichnen. Sie sind bekanntlich in Princip wie in Form wesentlich von den Aktien- oder Kapitalvereinen verschieden. Wir setzen sie im Thatsächlichen als bekannt voraus, und entwickeln hier nur dasjenige, was ihre organische Stellung enthält und bedeutet.

Während nämlich bei den Aktienvereinen die Aktie den Theil eines Kapitals bedeutet, der sich von dem letzteren loslöst und ganz selbständig als Theil eines neuen Unternehmens erscheint, um auf diese Weise auch die kleine Summe an den Vortheilen eines großen Kapitals Theil nehmen zu lassen, gibt es ein zweites Moment, welches beständig

alle Kapitalien bedroht; und das ist die *Gefahr*, welche die Wirthschaft des Einzelnen sowohl in der Person als in den Gütern treffen kann. Die Gefahr hat nun das Eigenthümliche, daß sie ihrem Wesen nach für alle gleich, ihrer Wirklichkeit nach dagegen für jeden ungleich ist. Die Sicherung gegen diese Gefahr ist daher unzweifelhaft eine der ersten Bedingungen für die wirthschaftliche Entwicklung jedes Unternehmens. Allein der Staat kann diese Sicherheit nicht einmal in Beziehung auf die äußere Gewalt, geschweige denn in Beziehung auf ihre wirthschaftlichen Folgen geben. Soll sie gefunden werden, so entsteht hier ein Gebiet, auf welchem der *Verein* das Organ für diese Aufgabe der Gemeinschaft ist; und die Vereine, welche diese Aufgabe übernehmen, nennen wir die *Versicherungsvereine*.

Das Princip dieser Versicherungsvereine beruht nun darauf, daß die wirklich eintretende Gefahr und Beschädigung auch in der Wirklichkeit das für alle Mitglieder wird, was sie ihrem Begriffe nach ist, eine gemeinsame, und daß daher der Betrag des Schadens auf alle Mitglieder nach Maßgabe dessen vertheilt wird, was die Einzelnen verlieren konnten, wenn jeder von ihnen den Schaden für sich gehabt hätte; das ist also nach Maßgabe des ganzen Vermögens. Jedes Mitglied haftet daher pro rata seines eignen Risico's demjenigen, der einen Schaden erleidet, und in diesem Sinne nennen wir diese Vereine *Gegenseitigkeits-Vereine*.

Die damit entstehende gegenseitige Haftung, die Nothwendigkeit das versicherte Objekt festzustellen und die betreffenden Beträge einzutreiben und zu vertheilen, erfordert alsbald eine gemeinsame Verwaltung, und mithin einen persönlichen Vereinsorganismus mit Präsidenten, Verwaltungsrath und Direktion. Erst mit diesem Organismus wird das Versicherungswesen fähig, seine rechte Bedeutung zu entwickeln. Denn erst durch jene Organe wird die Thätigkeit des Vereins, die ohne dasselbe nur bei wirklich eingetretenem Schaden Platz greift, eine beständige und organische. Erst jetzt kann dasjenige Element in die Versicherung hineingelangen, ohne welches sie selbst eine höchst unvollkommene bleiben muß, nämlich die Berücksichtigung der *individuellen* Verhältnisse der zu Versichernden; jetzt erst kann gegenüber der Regelmäßigkeit des Schadens eine Regelmäßigkeit des Ersatzes geordnet werden; so entsteht denn das, was wir die eigentliche Verwaltung des Schadens nennen würden, und das Versicherungswesen auf Grundlage der Gegenseitigkeit als die erste und natürlichste Basis des erstern wird zu einem selbständigen Zweige des Vereinswesens.

Die Grundsätze nun, nach welchen auf Grundlage der individuellen Verhältnisse jedes Mitgliedes die Größe der dasselbe bedrohenden Gefahr

und darnach der durchschnittliche Betrag berechnet werden muß, den jedes Mitglied zu zahlen hat (die Prämie) bilden die eigentliche Theorie der Versicherung. Diese nun gehört allerdings nicht hierher. Wohl aber muß der wesentliche Unterschied dieser Vereine von den Kapitalsvereinen specieller hervorgehoben werden, weil auf ihm die folgenden Gestaltungen des Vereinswesens wesentlich beruhen.

Alles gegenseitige Versicherungswesen nämlich hat zu seiner wirthschaftlichen Grundlage, daß die Prämie das Betriebskapital bildet, die gegenseitige Haftung aber das eigentliche Anlagekapital. An sich sollte daher die Prämie nur so groß sein, um die laufenden Kosten der Verwaltung zu decken, und bei jedem einzelnen Schaden sollte dann eine Repartirung stattfinden, durch welche der Schaden gedeckt würde. Die Verpflichtung jedes Mitgliedes, im Falle des Schadens für die Berechtigung des Beschädigten auf Ersatz mit seinem ganzen Vermögen einzustehen, bildet daher die eigentliche Sicherheit der gegenseitigen Vereine. Ursprünglich waren in der That die Versicherungsvereine so eingerichtet. Allein die großen Kosten und Uebelstände, die damit verbunden waren, erzeugten dann den Grundsatz, den wir als die zweite Epoche des Versicherungswesens bezeichnen möchten. Die Direktionen führten den Betrag, den jedes zahlen mußte, auf die Wahrscheinlichkeit des Eintretens der Gefahr bei jedem einzelnen Mitgliede zurück, so daß jedes sich selbst versicherte, und die Haftung der Mitglieder auf diese Weise aus einer regelmäßigen zu einer außerordentlichen wurde, die nur dann eintreten konnte, wenn sich aus irgend einem Grunde die Wahrscheinlichkeitsrechnung für die Einzelhaftung nicht als richtig erwies. So entstand die eigentliche Prämie im heutigen Sinne des Wortes, bei welcher neben dem Betrag für die Verwaltung zugleich ein Betrag bezahlt wird, dessen Accumulirung die Aufgabe hat, in der Zeit, wenn die Gefahr wirklich eintritt, den Betrag derselben ohne Zurückgreifen auf die Haftung der Mitglieder decken zu können. Diesen Betrag — die Ersparniß des Einzelnen für den Fall einer ihn betreffenden Gefahr verwaltet durch den Verein — nennen wir die Prämienreserve. Die Prämienreserve ist demnach der specifische Charakter der zweiten, höheren Entwicklungsepoche des Versicherungswesens, und hat ihre eigenen sehr wichtigen und keineswegs einfachen Grundsätze der Berechnung.

Diese Prämienreserve bildet nun allerdings ein selbständiges Kapital, welches in jeder Bilanz einer solchen Gesellschaft genau ausgewiesen werden muß. Allein auch die Prämienreserve ist doch immer nur ein Betriebskapital. Das Anlagekapital ist und bleibt die Haftung des Einzelnen nach Maßgabe seines Antheils an dem Verein. Und so

tritt nun mit den gegenseitigen Gesellschaften der mächtige Faktor der individuellen Haftung in das wirthschaftliche Vereinsleben hinein. Es ist damit dauernd für das letztere gewonnen. Es ist hier nicht der Ort, auf das Versicherungswesen genauer einzugehen, das in der Verwaltungslehre seine eigene Stelle hat. Wohl aber müssen wir bei diesem großen Principe der Gegenseitigkeit einen Augenblick stehen bleiben, da seine Bedeutung eine so wesentlich andere ist, als die des Kapitals, und es damit auch möglich gemacht hat, eine ganz neue Reihe von Erscheinungen im Vereinswesen hervorzubringen.

Denn während diese gegenseitige Haftung zwar dem Princip nach sich bei den wechselseitigen Vereinen erhält, tritt sie doch in der Wirklichkeit bei ihnen stark in den Hintergrund, um auf dem folgenden Gebiete mit doppeltem Einfluß wieder zu erscheinen.

Die gegenseitige Haftung zeigt nämlich hier zum erstenmale, daß ich den Werth meines gesammten wirthschaftlichen Kapitals nutzbar verwenden kann, ohne ihn doch in andere Hände zu geben. Meine Haftung empfängt einen Werth nicht mehr im Verkehr vom Einzelnen zum Einzelnen, sondern auch im Gesammtleben des Verkehrs; sie vermag, kurz gesagt, Kredit zu erzeugen, indem sie Sicherheit gibt. Im gegenseitigen Versicherungswesen wird nur anfänglich diese Fähigkeit in Anspruch genommen; das Aufstellen guter Prämienreserven macht jene Fähigkeit beinahe überflüssig und zu einer außerordentlichen Funktion. Allein einmal vorhanden, braucht man nur einen Schritt weiter zu gehen, um ganz andere Resultate zu erzielen.

Denn es ist klar, daß da, wo Kredit vorhanden ist, auch Kapital beschafft werden kann. Kann ich daher durch Gegenseitigkeit und Haftung mich vor den Folgen der Gefahr versichern, so kann ich auch damit Kapitalien finden. So wie dieser Gedanke einmal feststeht, so beginnt eine ganz neue Entwicklung, zu der wir dann übergehen.

2) Rechtlicher Charakter der gegenseitigen Vereine.

Daß nun das ganze Versicherungswesen zwar bei der Gegenseitigkeit beginnt, aber dann auch zu eignen Aktienunternehmungen wird, ist bekannt. Eben so bekannt ist es, wie dieß Versicherungswesen in der Lebens- und Todesfallsversicherung zugleich den Charakter eines durch den Versicherungsverein verwalteten Kapitalbildungsprocesses annimmt, und daher mit seinen Folgen, wenn auch nicht mit seinem Princip in den gesellschaftlichen Verein hinübergreift. Das zu verfolgen ist Aufgabe der Versicherungslehre. Wohl aber müssen wir darauf hinweisen, wie gerade auf diesem Gebiete der Mangel eines Verständnisses des Vereinswesens gewirkt hat. Denn nur dadurch

iſt es erklärlich, daß das franzöſiſche und nach demſelben auch das deutſche Handelsrecht das ganze Gebiet der gegenſeitigen Vereine weggelaſſen hat. Eben deßhalb wollen wir, um genauer in die Sache einzugehen, die beiden leitenden Geſichtspunkte hier erwähnen, von denen aus das rechtliche Verhältniß der gegenſeitigen Vereine betrachtet werden muß. Vielleicht daß es uns damit gelingt, ihnen ihre berechtigte Stellung in der handelsrechtlichen Geſetzgebung und Literatur zu verſchaffen.

Zuerſt nämlich kann es vernünftiger Weiſe kein Zweifel ſein, daß ſie nicht bloß Vereine ſind, ſondern auch, daß ſie „Geſchäfte" treiben können und ſogar treiben müſſen, ſchon um ihre Prämienreſerve gehörig zu verwerthen. Sie müſſen entweder auf Hypotheken geben, oder Obligationen kaufen, oder Immobilien erwerben, oder andere Güter; ſie werden faſt unabweisbar mit andern Firmen Contocurrrent haben; kurz ſie haben ganz genau dieſelben Geſchäfte wie die Aktienverſicherungsgeſellſchaft, und es hat daher gar keinen Sinn, ſie nicht zugleich als „Handelsgeſchäfte" anzuſehen und zu behandeln. Es folgt daher der erſte allgemeine Grundſatz für ihr Recht, daß ſie in allen Punkten das allgemeine Recht der wirthſchaftlichen Vereine haben ſollen, und daher unbedingt unter das allgemeine Vereinsrecht fallen, wie wir es unten charakteriſiren werden. — Dann aber muß man ſich allerdings klar werden, weßhalb denn eigentlich weder die Geſetzgebung noch die Theorie mit ihnen etwas anzufangen gewußt hat. Das nun beruht auf den zwei Punkten, in denen ſie weſentlich von den Kapitalvereinen unterſchieden ſind. Der erſte dieſer Punkte iſt, daß die Haftung bei ihnen, wie ſchon erwähnt, einen ganz andern Charakter hat, als bei der Aktie, indem gerade die perſönliche Haft, welche bei der Aktie verſchwindet, bei ihnen unbegränzt wieder eintritt, wenn auch verdeckt durch die Prämienreſerve. Sie beruhen daher auf einer unbeſchränkten, aber ſubſidiären Haftung ihrer Mitglieder. Der zweite dieſer Punkte iſt das Recht auf Mitgliedſchaft. Während bei der Aktie das individuelle Moment gänzlich verſchwindet, und daher jeder durch Kauf einer Aktie ohne weiteres Zuthun der Geſellſchaft Mitglied wird, findet bei der Verſicherung nothwendig ein formeller Akt der Aufnahme ſtatt, bei welchem die Bedingungen der Zulaſſung von der Direktion im Namen der Geſellſchaft ausgeſprochen werden. Die Mitgliedſchaft iſt hier daher zwar keine unfreie — denn an ſich iſt jeder fähig, Mitglied zu werden —, wohl aber eine bedingte, und dieſe Bedingungen ſelbſt fallen nicht etwa unter das Vereinsrecht im Ganzen oder unter das Privatrecht wie beim Kauf einer Aktie, ſondern bilden eben ein, von jeder einzelnen Geſellſchaft abhängiges Syſtem

von Vorschriften, die eben nur die Gesellschaft als solche zu normiren berechtigt ist. Ganz dasselbe gilt von dem Austritt aus der Gesellschaft. Allerdings konnte daher ein allgemeines Vereinsrecht hier eben so wenig genügen, wie die Bestimmungen über das Aktienwesen. So wie die Gesetzgebung den Boden des letzteren verließ, mußte sie sich sagen, daß hier das Gebiet beginnt, wo sich die Gesetze nach der Natur der einzelnen Vereine gestalten müssen; und so hätte man das Versicherungswesen als solches studiren müssen, um die Versicherungsvereine in die Gesetzgebung aufzunehmen. Ein solches Studium des Versicherungswesens aber gibt es überhaupt noch nicht, geschweige denn ein Eingehen auf den Unterschied zwischen Aktien- und Gegenseitigkeitsversicherungen. Die Gesetzgebung blieb daher an dieser Gränze stehen, und daher dann kam es, daß sie auch die großen Grundformen der Verschmelzung von Kapitals- und Gegenseitigkeitsvereinen, zu denen wir jetzt gelangen, und die im gegenseitigen Versicherungswesen ihren Grundtypus haben, gänzlich beiseite liegen ließ. Als nun die Genossenschaften erschienen, gab man für sie wieder eigene Gesetze; da man aber jenes Wesen der Gegenseitigkeit mit seinen Consequenzen für Haftung und Mitgliedschaft nicht in seinem organischen Zusammenhang erkannt hatte, so geschah es, daß die gegenseitigen Versicherungsgesellschaften auch jetzt ohne Normirung blieben, und daher merkwürdiger Weise im Grunde ein ganz rechtloses Gebiet im Vereinswesen bilden. Faßt man nun aber das Obige zusammen, so ergibt sich das leitende Princip für diese Gesetzgebung sehr leicht. Das Recht der Gegenseitigkeitsvereine überhaupt ist nämlich nichts als das allgemeine Vereinsrecht, *modificirt* im Gebiete der Haftung durch die *Gegenseitigkeit* und im Gebiete der Mitgliedschaft durch die Berücksichtigung der *Individualität* der persönlichen und wirthschaftlichen Verhältnisse der Mitglieder. Die Grundsätze aber, nach denen diese Modification stattfindet, bilden eben die Wissenschaft des Versicherungswesens, die dann als Geschäftsordnung auch für die Aktienvereine volle Gültigkeit haben.

Das Wichtigste nun aber in diesem ganzen Gebiete ist das, was über dasselbe hinaus geht. Und das ist überhaupt das Auftreten der *Haftung* und der *Individualität* im wirthschaftlichen Vereinswesen, die sich nun mit dem Element der Kapitalsvereine verschmelzen, und so ein neues, großes und hochwichtiges Gebiet begründen.

Dritte Gruppe. Das Vereinswesen der Verbindungen zwischen Capitals- und gegenseitigen Vereinen: Die Creditvereine.

Offenbar nun scheint es uns klar, daß in den Kapitals- und den Gegenseitigkeitsvereinen die beiden Grundlagen aller wirthschaftlichen

Vereine gegeben sind. Eine dritte Hauptart ist für die Unternehmungen gar nicht möglich und denkbar. Und wenn es daher dennoch, wie gesagt, eine ganze Reihe von hochwichtigen Vereinen gibt, die weder mit dem einen noch mit dem andern Elemente erschöpft sind, so beruht das darauf, daß hier nicht etwa eine neue Art entsteht, sondern daß vielmehr jene beiden Grundformen mit einander verbunden werden.

Wieder treten wir hier daher der Erscheinung entgegen, daß stets in der historischen Entwicklung des menschlichen Lebens zuerst die elementaren Formen auftreten, eine selbständige Gestaltung bilden, und dann in einander übergehend ein neues selbständiges Leben erzeugen, das der Regel nach viel reicher und höher steht, als jene ersten Bildungen. Mit wie ganz anderen Augen werden unsre Nachkommen alle diese Dinge betrachten, wenn sie dereinst gelernt haben werden, jene der Kindheit des Wissens angehörige Anschauung, die vorerst nach dem Besonderen in jedem Theile sucht und das Andere als etwas „Interessantes und Merkwürdiges" Anderen überläßt, zu überwinden, und mit vollem klaren Blick dem großen Leben der Welt ins Antlitz zu schauen, das ewig dasselbe ist, ob es sich um die Bildungen der Gesteine, um die Ordnung der Thiere, um die Entwicklung der Staaten oder um die Gestaltungen des Vereinswesens handelt! Doch so weit sind wir schon, daß wir die Forderung nach einer organischen Auffassung als eine unabweisbare aussprechen dürfen. Organisch aber ist, daß sich Kapital — das ist ein wirklich hingegebener Vermögenstheil — und Haftung — das ist die Sicherheit für den Gläubiger durch den Rest meines Vermögens — *verbinden*. Nur muß dieser Proceß, um nicht wie im Versicherungswesen wieder fast hinter der Prämienreserve zu verschwinden, durch einen dritten, selbstthätig wirkenden Faktor erzeugt werden. *Dieser Faktor* ist dann das eigentlich Erzeugende, das die Elemente zu neuen Gestaltungen verbindet. Nach diesen Faktoren sucht bisher die Naturwissenschaft vergebens, weil sie dieselben stets durch das bereits Verbundene erkennen will, statt zuzugeben, daß sie ja außerhalb des Verbundenen stehen müssen, um überhaupt verschiedene Elemente verbinden zu können, die ohne sie ein selbständiges Dasein haben. Wir aber in der Staatswissenschaft können überhaupt, speciell aber für dieses Gebiet des Vereinswesens, jenen dritten Faktor ganz bestimmt aufstellen. Es ist kein anderer als der *Kredit*. Und wie nun dieser Kredit die Erscheinungen erzeugt, von denen wir reden, das wollen wir nunmehr zeigen.

1) Wirthſchaftliche Natur derſelben.

Auch hier iſt es nicht möglich, zu einem endgültigen Ergebniß zu gelangen, wenn es nicht geſtattet iſt, das wiſſenſchaftliche Weſen des Kredits und der Solidarität vorher zu beſtimmen.

Man kann den Kredit in verſchiedener Weiſe formal definiren. Jede ſolche Definition iſt hier nutzlos. Der Kredit iſt ein organiſcher Begriff und will als ſolcher verſtanden werden.

Wir müſſen dafür den Begriff der Unternehmung zum Grunde legen.

Das Weſen der Unternehmung bringt es mit ſich, daß ihr Kapital ein beſtändig wechſelndes ſein muß. Zu dem Ende muß ſie beſtändig ihr Kapital nach ihrem augenblicklichen Bedürfniß augenblicklich einrichten können. Der Proceß und die Kraft, mit der ſie das thut, nennen wir den Kredit. Es gibt keine Unternehmung, die nicht Kredit gebrauchte, indem ſie theils beſtändig Kredit nimmt, und Kredit gibt. Die Wirthſchaft des Einzelnen beruht auf ſeinem Kapital; das Unternehmen beruht auf ſeinem Kredit; Kapital erzeugt Kredit, und Kredit erzeugt Kapital; aber der Kredit der Einzelwirthſchaft iſt in der That gar kein Kredit, ſondern eine Schuld und eine Forderung; bei Schuld und Forderung gibt es immer nur Gläubiger und Schuldner, immer nur zwei Perſonen, um die es ſich in Wahrheit handelt, und deren Zahlungsfähigkeit und Zahlungspflicht man in Berechnung zieht; das Weſen des Kredits dagegen beruht darauf, daß hier immer die dritte Perſon mit in Betracht kommt. Wenn ich Jemandem leihe, ſo erwäge ich, ob er zahlungsfähig iſt; wenn ich Jemandem kreditire, ſo frage ich, ob der Dritte, der dieſem Debitor ſchuldig iſt, zahlen wird, weil ich als vernünftiger Mann weiß, daß die Zahlungsfähigkeit des A, meines Debitors, vor allem von der des B, des Debitors meines Debitors, abhängt. Denn ich weiß, daß A irgend einem B nicht etwa wie bei dem gewöhnlichen Debitiren freiwillig borgt, ſondern daß er vermöge der Natur ſeines Geſchäfts demſelben ganz unvermeidlich kreditiren muß. Bei der Schuld betrachte ich das Vermögen des Debitors, bei dem Kredit ſein Geſchäft. Die gewöhnliche Jurisprudenz hat leider von dieſer alltäglichen Erſcheinung keine Ahnung; aber das Handelsrecht hat ſich bisher auch nicht darum gekümmert. Hier beginnt das Gebiet einer andern Geſtaltung der Rechtswiſſenſchaft — nicht einer ſolchen, welche die alte aufhebt, ſondern einer ſolchen, welche ſie erfüllt. Doch das gehört nicht hierher.

Wenn nun in fortgeſchrittenen Zuſtänden jede Wirthſchaft ein Unternehmen werden muß, ſo iſt es klar, daß jede Wirthſchaft das höchſte Intereſſe am Kredit hat. Der Kredit aber, da ſeine Subſtanz

am Ende ein Kapital ist, unterliegt daher auch demselben Gesetze, wie das Kapital. Namentlich dem Größengesetz. Es wird natürlich der Kredit stets im Verhältniß zur Größe des Kapitals steigen, und wird daher auch in dem Verhältniß *billiger* werden, in welchem die Größe des Kredit empfangenden Kapitals eine größere Sicherheit für das kreditirte Kapital gewährt. Es ist daher ein unzweifelhaftes Interesse jedes einzelnen Kapitals, sich auf irgend eine Weise bei der Benutzung des Kredits die Kraft eines möglichst großen Kapitals zu gewinnen, theils um überhaupt ein Kapital zu erhalten, theils um dasselbe zu möglichst billigem Preise zu bekommen. Das ist wohl kein Zweifel.

Nun kann der Staat zwar Sorge treffen, daß überhaupt Anstalten da sind, welche Kredit geben. Allein er kann die Gesetze nicht ändern, nach denen der Umfang und der Preis des Kredits bestimmt werden. *Hier* beginnt daher wieder neben der staatlichen Verwaltung die Thätigkeit des Einzelinteresses, das sich selbst helfen muß. Und die Grundsätze, nach denen das zu geschehen hat, sind wohl sehr einfach.

Kann ich nämlich für eine kleine Forderung eine große Sicherheit geben, so ist es klar, daß ich die erstere dann zu möglichst niedrigem Preise haben werde. Diese große Sicherheit aber kann ich nur dann geben, wenn sich mehrere zu gegenseitiger *solidarischer Haft* für jeden Einzelkredit der Theilnehmer gegenüber dem Kreditgeber verbünden. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die Einzelnen einen Verein bilden, dessen Aufgabe es ist, jeden Einzelkredit auf diese Solidarhaft aller Mitglieder zu gründen. In ihr besteht daher das Wesen dieses Vereins gegenüber dem Kapitalsverein. Derselbe will kein Kapital bilden, sondern nur eine organisirte, rechtlich anerkannte, in einem persönlichen Organismus vertretene *Sicherheit* geben, um vermöge dieser Sicherheit das Geschäft und den Verkehr mit Dritten *so billig als möglich zu machen*. Und einen solchen Verein nennen wir nun, weil er wesentlich für den Kredit geschlossen wird, einen *Kreditverein*.

Es ist nun leicht klar, zunächst wie und weßhalb sich das Recht dieser Vereine von dem der Bürgschaft mit solidarischer Haft unterscheidet, obgleich wir ausdrücklich darauf hinweisen müssen, daß die Jurisprudenz bisher diese Unterschiede weder behandelt noch gekannt hat. Eine Bürgschaft hat ein einzelnes bestimmtes Geschäft zum Objekt, dessen Abschluß und Inhalt dem Bürgen *bekannt ist*. Eine solidarische Haft für unbekannte Geschäfte gibt es so wenig, als eine Cession an unbekannte Personen. Bei den Kreditvereinen ist eine solche Bekanntschaft und Zustimmung weder vorhanden noch möglich, sondern die Verwaltung des Vereins geht dieselbe für jedes einzelne Mitglied ein. Eine solidarische Bürgschaft *kann* gegenseitig sein, eine

ſolidariſche Haft *muß* es ſein. Eine Bürgſchaft iſt der Kredit einer Wirthſchaft; eine ſolidariſche Haft iſt im obigen Sinn ohne eine Unternehmung gar nicht denkbar. Eine ſolidariſche Bürgſchaft bezieht ſich daher auf wenige Perſonen, und die Aufnahme derſelben iſt Sache des Vertrags mit dem Einzelnen; im Kreditverein kennen ſich die Mitglieder zum Theil gar nicht. *Dadurch*, durch dieſe in ihm liegende Expanſionskraft unterſcheidet ſich eben der Verein von der Geſellſchaft; er hat den Charakter des Allgemeinen, und damit wird er ſelbſt zu einem perſönlichen Körper; er funktionirt eben als die *freie Organiſation des Kredits* auf Grundlage der ſolidariſchen Haftung, aber entſtanden und lebendig durch das rein national ökonomiſche Geſetz der Kapitalien.

2) *Uebergang zum geſellſchaftlichen Charakter.*

Trotz dieſes allgemeinen Standpunktes bei der Betrachtung dieſer Kreditvereine iſt es nun wohl kein Zweifel, daß dieſelben ihrer ganzen Natur nach ſich weſentlich auf das *kleine* Kapital beziehen, und dadurch den Uebergang zu den geſellſchaftlichen Vereinen begründen, obgleich ſie in der That eben ſo wie die Aktienvereine ihrem Princip nach ſtrenge wirthſchaftliche, und nur in ihren Folgen ſociale Erſcheinungen ſind. Sie bleiben nämlich *principiell* wirthſchaftliche Vereine deßhalb, weil ſie grundſätzlich gegen die Höhe des Kapitals gleichgültig ſind; aber allerdings bewegen ſie ſich naturgemäß ſtets vorzugsweiſe in der wenig beſitzenden Klaſſe, weil der Werth des Kredits überhaupt ſtets im umgekehrten Verhältniß zur Größe des Vermögens ſteht und daher für diejenigen am wichtigſten iſt, welche ihn am wenigſten durch perſönliche Haftung herſtellen können. Deßhalb mag es erlaubt ſein, einen Augenblick dabei ſtehen zu bleiben, damit durch die Folgen die Natur der Sache nicht unklar werde; um ſo mehr, als daſſelbe Element ja auch in den Verſicherungsvereinen vorhanden und ſehr bedeutſam iſt, und andrerſeits gerade dieſe ſociale Seite es iſt, welche die Vorſchußvereine erzeugt und daher die Meinung erweckt hat, als ſeien ſie wirklich ſociale Vereine. Die Verſicherungsvereine nämlich geben das Kapital meiſtens in dem Augenblick, ja ſie ſind eigentlich *berechnet* für den Augenblick, wo durch ein natürliches Ereigniß die Einzelwirthſchaft auf das Tiefſte in ihrer wirthſchaftlichen Selbſtändigkeit erſchüttert wird. Die Vorſchußvereine ſind weſentlich *berechnet* für den Fall, wo durch den Mangel oder durch den hohen Preis des Kredits der einzelne Producent ſeine ganze kleine Unternehmung gefährdet ſieht, oder wo die Bewilligung eines Kredits — der Erwerb eines fremden Kapitals — ihm den größten wirthſchaftlichen Vortheil bringen kann.

Die Verſicherung ſchützt daher vor dem Herabſinken der höheren Stufen in die niederen; der Vorſchußverein fördert das Aufſteigen von der niederen wirthſchaftlichen Stufe zu der höheren. Sie funktioniren daher beide auf dem Gebiete der geſellſchaftlichen Bewegung der Klaſſen, aber ſie ſind doch ſchon darum keine geſellſchaftlichen Vereine, weil ſie nicht eine Klaſſe ausſchließen, ſondern für alle in gleicher Weiſe thätig ſein können. Allerdings aber erſcheinen faktiſch die Vorſchußvereine ihren quantitativen Verhältniſſen nach als geſellſchaftliche Vereine, weil die geringe Höhe der Summen, für welche ſie Kredit geben, für die größeren Unternehmungen werthlos iſt; und eben ſo ſind die Verſicherungsvereine in einzelnen ihrer Unterarten und Klaſſen geſellſchaftlicher Natur — wie bei Sterbekaſſen, Leichenbeſtattungsvereinen, Ausſtattungsvereinen, Krankenverſicherungen — weil ſie ſelbſt nur auf kleinere Bedürfniſſe berechnet ſind. Durch ihren Umfang reichen ſie daher mächtig in das ſociale Vereinsleben hinein; ihrem Princip nach gehören ſie dem rein wirthſchaftlichen Vereinsweſen. Und nochmals müſſen wir darauf hinweiſen, daß dieſe Uebergänge nicht etwa da vorhanden ſind, wo die Grundverhältniſſe unklar werden, ſondern da, wo die Grundverhältniſſe verſchiedener Ordnungen ſich in derſelben organiſchen Erſcheinung zuſammengefaßt zeigen. Wir werden ſogleich Gelegenheit haben, dieß nun in größerem Maßſtabe in der folgenden ſelbſtändigen Abtheilung zu zeigen.

3) Die Arten der Kreditvereine.

Bei aller hohen ſocialen Bedeutung dieſer Vereine nun bleibt aber dennoch ihre erſte und weſentliche Grundlage die wirthſchaftliche Verwaltung. Und gerade dieſe iſt es, in der das Element des Kapitals neben dem der Haftung in ſpecifiſcher Weiſe zur Geltung gelangt. Es iſt um ſo nothwendiger, dieß beſonders hervorzuheben, weil gerade auf dem Verhältniß dieſer beiden Elemente zu einander wieder das beruht, worauf es dem Syſtem zunächſt ankommt, die Entſtehung der Arten der Kreditvereine und das eigentliche Weſen der letzteren.

So beſtimmt auch der Kredit ſeinem Begriffe nach immer auf der Zahlung des Dritten an den Debitor beruht, ſo hängt er doch wieder viel zu innig mit der eigenen Wirthſchaft des Debitors zuſammen, um gegen die eigne Leiſtung des Letzteren gleichgültig zu ſein. Der Kreditnehmer iſt nicht bloß der Zahler für den Dritten, ſondern er iſt zunächſt Selbſtſchuldner, und die Schuld des Dritten erſcheint für ſein eignes Schuldverhältniß erſt dann als maßgebend, wenn er ſelbſt nicht zahlen kann. Die unmittelbare Zahlungspflicht behält daher ihren Werth trotz der ſchließlichen Sicherheit der Forderung, und die Fähig-

keit zur sofortigen Zahlung wird daher zu einer der wesentlichen Bedingungen des billigen Kredits unter allen Umständen. Daher denn die erste große Regel bei allen Solidarvereinen, daß sie nur dann ihrem Zweck ganz entsprechen, wenn sie neben der Solidarhaft ein eignes, für die augenblickliche Zahlung bestimmtes Kapital besitzen, daß wir gewöhnlich das „Grundkapital" (Reserve) zu nennen pflegen, das aber eigentlich einen Theil des Betriebskapitals bildet und das im Grunde das Zahlungskapital heißen sollte. Gerade in der Bildung dieses Kapitals entstehen nun die Unterschiede der Arten; aber vorhanden muß es aus dem obigen Grunde immer sein, wenn der Kreditverein seine Erfolge zeigen soll. Dieses Kapital ist das Vereinsvermögen, und in Beziehung auf dieses Vermögen bilden die Theilnehmer eine Gesellschaft, während sie in Beziehung auf ihre sonstige Thätigkeit ein Verein sind. Wir werden sogleich sehen, wie wichtig dieser Unterschied für das ganze Gebiet des Vereinswesens dieser Gruppe ist. Nur Eins muß hier sogleich hinzugefügt werden, um das richtige Verhältniß zwischen den Kredit- und den Aktienvereinen klar festhalten zu können, und das ist mit wenig Worten genau bestimmt; denn wir werden gleich sehen, daß die Aktienvereine mit der Gegenseitigkeit im Kreditverein so innig verbunden sein können, daß äußerlich die Funktion des mangelhaften Aktienkapitals von der Funktion des eingezahlten Zahlungskapitals (Grundkapital) der Kredittheilnehmer kaum zu unterscheiden ist. Und dennoch bleibt ihre wesentliche Verschiedenheit, und erhält sich auch im wesentlich verschiedenen Recht beider Arten von Kapitalien, wie wir unten sehen werden. Bei den letzteren behält nämlich das Grundkapital den wirthschaftlichen Charakter nicht eines Anlage-, sondern eines Betriebskapitals, während das Anlagekapital der Kredittheilnehmer in der solidarischen Haft selber besteht und angesehen werden muß, und daher nur dann in Bewegung gesetzt wird, wenn das Betriebskapital erschöpft ist; jede Kreditgesellschaft soll daher dieses Anlagekapital wo möglich überhaupt nie angreifen, das ist, ihre „Reserve" so einrichten, daß sie nie die Solidarhaft in Anspruch zu nehmen braucht; die Aktiengesellschaft dagegen bildet durch ihre Einzahlung vielmehr das Anlagekapital und das Betriebskapital zugleich und arbeitet daher stets mit beiden. Das ist der wirthschaftliche Unterschied auf diesem Punkte. Wir werden nun unten sehen, wie auch hier sich Uebergänge gebildet haben, die ohne die obige Unterscheidung gar nicht verstanden werden können. Zunächst versuchen wir auf Grundlage derselben das System mit seinen Grundformen hier festzustellen.

Dafür nun ist es allerdings nothwendig, nachdem man einmal

die beiden Elemente des Kapitals und der Haftung geſchieden hat, zwiſchen derjenigen Verbindung beider zu unterſcheiden, die wir die unorganiſche, und derjenigen, die wir die organiſche nennen müſſen. Die unorganiſche Verbindung iſt diejenige, in welcher Aktie und Haftung äußerlich verſchmolzen ſind, ohne daß man ſich über das Weſen beider Rechenſchaft abgelegt hätte; die organiſche diejenige, in welcher die Funktion von Vermögensbeitrag und Haft mit klarem Bewußtſein geſchieden, und daher auch jeder von beiden ihre Funktion angewieſen iſt. Es iſt ſchon hieraus klar, daß die erſte Form an ſich unlebensfähig iſt und ſich auch hiſtoriſch als ſolche bewieſen hat; die zweite erſt iſt dauernder Natur und greift mit ihrem Wirkungskreiſe tief in das wirthſchaftliche und geſellſchaftliche Leben hinein; aber freilich darf man ſich wieder nicht täuſchen, wie es wohl geſchehen iſt, und ſie zu mehr fähig halten, als wozu ſie zuletzt ihrem ganzen Weſen nach im Stande iſt.

a) Die unorganiſche Verbindung: Die Illimited liability der Aktiengeſellſchaften.

Wir glauben hier vollkommen zu genügen, wenn wir uns darauf beſchränken, das Weſen dieſer hiſtoriſch bereits überwundenen Form anzuführen.

Die illimited liability iſt in der That eine Aktiengeſellſchaft mit unbeſchränkter Haftbarkeit — eine offene Geſellſchaft, welche zugleich eine ſtille iſt — eine Societas omnium bonorum, die doch eine Societas beſtimmter Güter iſt, kurz ein logiſcher, volkswirthſchaftlicher und zuletzt ſogar juriſtiſcher Widerſpruch — eine Commandite mit lauter Complementären. Sie enthält die Aktie, welche das Maß des Beitrags zu Kapital und Kredit der Theilnehmer beſtimmt, und zugleich das rechtliche Princip, daß dieſe Theilnahme durch die Aktie nicht beſtimmt ſein ſoll, ſondern daß jeder mit ſeinem ganzen Vermögen haftet. Sie iſt wirthſchaftlich eine offene Geſellſchaft, aber rechtlich iſt ſie es nicht, indem die Einzelnen doch nicht die Dispoſition haben, ſondern dieſe einem Oberhaupte und dem Verwaltungsrath übergeben iſt. Sie enthält die Gleichheit des Rechts aller, aber grundſätzlich die Ungleichheit der Verpflichtung derſelben. Sie iſt ein Aktienverein, ſoweit es ſich um das Kapital der Geſellſchaft, aber ſie iſt ein Gegenſeitigkeitsverein, ſobald es ſich um den Kredit derſelben handelt. Die Unmöglichkeit, die Gränzlinie zwiſchen beiden aufrecht zu halten, iſt die Unmöglichkeit, zu ſagen, welcher von beiden Vereinsgruppen ſie angehört. Aber ſie iſt noch mehr. Sie iſt allerdings frei in Beziehung auf den Eintritt in dieſelbe; aber ſie macht durch die Dauer der Haftbarkeit

den Austritt unfrei. Sie iſt daher, mag man ſie betrachten, von welchem Standpunkte man will, ſtets das, was wir eine organiſche Verbindung beider Elemente nennen müſſen. Sie kann daher auch nur entſtehen, wo ſie eigentlich gar nicht nothwendig iſt, als Gemeinſchaft oder Verein von ſehr großen Kapitaliſten, oder aber da, wo man ſie nicht verſteht, oder endlich da, wo die Haftbarkeit ein leeres Wort iſt, weil die Vereinsmitglieder nichts beſitzen. Sie iſt daher von allen Seiten im organiſchen Syſtem ein logiſcher und praktiſcher Widerſpruch. Wie konnte ſie dann entſtehen?

Nicht an ſich, ſondern nur als Erklärung der continentalen Rechtsbegriffe, erſcheint es der Mühe werth, dieſe Fragen zu beantworten.

Die Engländer haben kein Handelsgeſetzbuch, und daher auch nicht die juriſtiſchen Formeln, in welche ſie ihre Verhältniſſe hineinpaſſen. Sie wußten nicht und wiſſen noch nicht, was eine ſtille Geſellſchaft und eine offene iſt; aber die Sache hatten ſie ſchon lange; ſie wollten zunächſt offene Geſellſchaften bilden, aber die Einzelnen wollten nicht mit ihrem ganzen Vermögen beitreten, ſondern nur erſt einmal ein Kapital zuſammenbringen, das als ſelbſtändige Unternehmung funktioniren ſollte, während der Kredit dieſer Unternehmung auf dem Vermögen aller ſeiner Theilnehmer beruhte. Natürlich behielt daher jeder Einzelne den großen Vortheil, mit ſeinem nicht eingezahlten Vermögen alle möglichen anderen Geſchäfte zu treiben, und doch durch daſſelbe der von ihm gegründeten offenen Geſellſchaft einen ſehr gewaltigen Kredit zu verſchaffen. Zugleich aber wollte jeder endlich noch den Werth ſeines Antheils an dem Unternehmen wieder verkaufen können, wenn derſelbe durch den billigen Kredit hoch geſtiegen war. Um das zu können, mußte man den Antheil in beſtimmte Theile theilen; ein ſolcher Theil war aber die Aktie. Dieſe Aktie bedeutete daher jetzt zweierlei. Sie bedeutete einerſeits den Antheil am Gewinn und Verluſt der Unternehmung, und die Summe aller Aktien bedeutete die Summe des von den Mitgliedern hergegebenen Betriebskapitals; allein ſie bedeutete auch die Solidarhaft jedes Aktienbeſitzes für das ganze Unternehmen und alle ſeine Forderungen und Schulden. Eine ſolche Geſellſchaft hieß dann eine Company mit illimited liability; ſie war eine ſtille Geſellſchaft in Beziehung auf die eingezahlten Aktien, aber eine offene in Beziehung auf die Haftung, und das Recht des Verkehrs in ſolchen Aktien machte dann eine ſolche Geſellſchaft wieder zu einem Verein. Natürlich war die Folge des Princips, daß jede Aktie auf dieſe Weiſe den Aktionär zum offenen Geſellſchafter mit allen möglichen künftigen Beſitzern der übrigen Aktien machte, die Unmöglichkeit überhaupt Aktiengeſellſchaften zu gründen, wenn nicht abſolute Sicherheit da war, oder die Leichtig-

keit, unſoliden Unternehmungen durch die Solidarität den Schein der Sicherheit zu geben. Die Entwicklung der Aktiengeſellſchaften mußte unter dieſem Princip ſtill ſtehen; an einen Fortſchritt derſelben war nicht zu denken.

Wollte daher das engliſche Handelsrecht die Vortheile des Aktienweſens zulaſſen, ſo blieb nichts anderes übrig, als das Princip der illimited liability aufzuheben und das franzöſiſche Princip der eigentlichen Aktie anzunehmen. Es iſt das ſchwer geworden, weil es dort keine Theorie gab, welche die öffentliche Meinung über Weſen und Werth deſſelben in nationalökonomiſcher und rechtlicher Beziehung hätte aufklären können. Aber die Natur der Sache war mächtiger als alle Bedenken. Es iſt eine höchſt intereſſante Erſcheinung, dieſer Kampf des natürlichen Verhältniſſes und der wahren Bedürfniſſe mit einem mächtigen hergebrachten Vorurtheil auf dem Boden Englands. Wir werden ihn unten genauer charakteriſiren. Hier genügt wohl die Bemerkung, daß erſt mit der Companies Act 1862 die eigentliche Aktie den Sieg davon trug, und daß dieſer Sieg dann in der letzten Companies Act 1867 wieder erfaßt und in ſeinen Conſequenzen organiſirt wurde. Man kann jetzt wohl ſagen, daß die illimited liability zu den für das Vereinsweſen überwundenen Standpunkten gehört. Aber es iſt von großem Intereſſe, dieſe Thatſache nicht bloß als ſolche zu regiſtriren, ſondern ihren Grund in dem organiſchen Weſen nachzuweiſen. Vielleicht, daß das Obige dazu die Grundlage bietet.

Weſentlich anders iſt die zweite Form der Verbindung von Aktie und Solidarhaft.

b) Die organiſchen Verbindungen: die eigentlichen Kreditvereine.

1) Die gemeinſame Natur derſelben. Element ihrer Verſchiedenheit im Weſen des Zahlungs- und Unternehmungskredits. Ueber den Namen: Erwerbsgenoſſenſchaft.

Die organiſche Verbindung von Vermögensbeitrag und Haftung tritt nun da ein, wo beide allerdings auch verbunden ſind, aber jedes Moment ſeine eignen Funktionen in dieſer Verbindung beibehält. Im Weſentlichen hat nun daher das Verſicherungsweſen bereits die allgemeinen Grundformen angegeben; die Arten aber entſtehen nicht durch dieſe Grundformen, ſondern durch die Natur des Kredits, den beide in gleicher Weiſe für die Mitglieder anſtreben.

Wir haben nun für das Weſen des Kredits vor einiger Zeit (Jahrbuch für Statiſtik und Geſetzeskunde, I. Jahrg. 1865. Das Bankweſen in Europa, von L. Stein) diejenige Unterſcheidung aufgeſtellt, von der wir immer glauben müſſen, daß ſie eine nothwendige Vorausſetzung nicht bloß für den Unterſchied der Banken von den Kreditanſtalten,

ſondern auch für die Arten der Kreditvereine iſt. Das iſt der Unterſchied zwiſchen dem Zahlungs- und dem Unternehmungskredit. Wir heben ihn hier nochmals hervor, da er zugleich das Verhältniß der beiden Grundformen der Kreditvereine zur geſellſchaftlichen Welt bedeutet.

Betrachtet man nämlich die Verwendung des Kredits genauer, ſo hat dieſelbe eine doppelte Bedeutung. Zuerſt nämlich kann eine Unternehmung mit ihrem Kapital vollkommen ausreichen, um ihre Produktion zu machen; aber das Kapital iſt nicht groß genug, um dem Abnehmer den nöthigen Kredit zu geben. Dann kann ein Kapital andrerſeits für die Summe der eignen Produktionsfähigkeit zu klein ſein. Im erſtern Falle wird es eintreten, daß der Producent Zahlungen zu leiſten hat, bevor ſein Abnehmer ihm gezahlt hat; im zweiten, daß er Zahlungen zu leiſten hat, um überhaupt produciren zu können. Im erſten Falle wird die Sicherheit der Rückzahlungen ſeines Kredits auf der Zahlungsfähigkeit ſeines Debitors beruhen, im zweiten dagegen auf der Güte der Waare, die er mit dem gegebenen Kredite erzeugt hat. Im erſten Falle wird man daher, um den Kredit, den man gibt, zu beurtheilen, ſich ein Bild der Geſchäftsverbindungen desjenigen machen, der den Kredit beanſprucht; im zweiten von der Tüchtigkeit der perſönlichen Thätigkeiten und Leiſtungen des Kredit Suchenden. Im erſten Falle wird die Rückzahlung eine ganz unbedingt nothwendige ſein und daher auf Wechſel laufen, im zweiten wird eine Buchſchuld genügen. Im erſten Fall wird man weit mehr den Abſatz, im zweiten weit mehr die Waare des Betreffenden beurtheilen. Eine Reihe anderer Folgen laſſen wir aus; den erſten dieſer Kredite nennen wir aber, weil ſein Zweck nicht der iſt, mit dem geliehenen Gelde zu produciren, ſondern nur die ausgebliebene Zahlung des Dritten zu decken, den Zahlungskredit; den zweiten nennen wir, da es ſich nur darum handelt, Geld zur regelmäßigen Produktion zu bekommen, den Unternehmungs- oder Produktionskredit. Einen dritten Kredit gibt es nicht. Dem Einen iſt der eine nothwendig, dem Andern der andere. Ein gute Wirthſchaft muß aber ſtets beide ſtreng ſcheiden. Denn es iſt klar, daß ich mit Geld, welches ich auf Wechſel nehme, nicht Rohſtoff und Arbeitslohn für meine Produktion bezahlen darf, da ich nicht im Stande ſein werde, durch den Verkauf meiner Produkte das Geld ſo ſchnell wieder zu bekommen, als der Wechſel fällig iſt, während wenn ich jemanden leihe, damit er producirt, ich von vorn herein weiß, daß er nicht gleich wird zahlen können. Wer den Zahlungskredit in Anſpruch nimmt, um zu produciren, wird der Regel nach zu Grunde gehen, und wer ihn zu dieſem Zwecke gibt, auch; es iſt ein wirthſchaftlicher Widerſpruch, auf

Wechselkredit ein Unternehmen zu begründen. Dennoch sind beide Arten des Kredits nothwendig. Der Staat kann seinerseits den einen so wenig als den andern geben. Wenn daher die Volkswirthschaft ihn fordert, so muß sie sowohl den einen als den andern erst erzeugen. Das Mittel dazu ist der Verein. Es kann daher überhaupt gar nicht Einen Kreditverein geben, sondern es müssen zwei Arten desselben entstehen, soweit es sich überhaupt um die Herstellung von Kredit für die Einzelnen handelt. Die eine Art ist diejenige, welche für den Zahlungskredit geschaffen wird, und diese Art nennen wir die Gewerbe- oder auch die Volksbanken; die zweite Art, für den Unternehmungskredit der kleineren Kapitale errichtet, nennen wir die Vorschußkassen.

Es ist auf diese Weise zuerst klar, daß beide Formen ein organisches Verhältniß ausfüllen, und daher beide, jede in ihrer Weise, berufen sind, dem volkswirthschaftlichen Leben große Dienste zu erweisen. Allein dennoch sind sie wesentlich von einander verschieden, und darnach werden wir die Aufgabe haben, ihre specifische Funktion als Grundlage ihrer Verfassung und Verwaltung hier darzulegen.

Ehe wir nun dazu übergehen, müssen wir einen Augenblick bei dem Worte „Erwerbsgenossenschaft" stehen bleiben. Das Wort ist kein glückliches. Denn in der That ist nicht bloß jeder wirthschaftliche Verein eine solche Erwerbsgenossenschaft, sondern auch die Arbeitervereine sind solche Genossenschaften. Wenn man daher einen seiner Natur nach allgemeinen Ausdruck auf ein specielles Fach beschränkt, so hat das stets Unklarheit zur Folge, die namentlich da zu Tage tritt, wo man daran geht, für solche Dinge ein gesetzliches Recht zu schaffen. Denn es ist das Wesen des Rechts, auf allen Punkten die möglichste Schärfe theils zu fordern, theils aber zu erzeugen. Die bisherige Entwicklung der Vereinsgesetzgebung und auch der Theorie ist nun nicht über den einfachen Gegensatz der Aktiengesellschaften und der „übrigen Vereine" hinausgekommen; so ist es geschehen, daß man alle übrigen Vereine auf wirthschaftlichem Gebiet, die nicht Aktiengesellschaften sind und als solche ihr Recht haben, oder reine Gegenseitigkeitsvereine ohne ein solches Recht, mit dem allgemeinen Namen der Erwerbs- oder Wirthschaftsgenossenschaften bezeichnet hat. Die Folge war, daß die betreffenden Gesetze, wie die trefflichen Commentare von Schultze-Delitzsch und Parrhisius zeigen, nicht ausreichen. Man kann eben das wesentlich Verschiedene nicht unter ein gleiches Recht stellen. Wir wünschten daher, daß der allgemeine Ausdruck der Erwerbsgenossenschaft aus der wissenschaftlichen, namentlich aber aus der gesetzlichen Terminologie verschwinde. Denn das was die neueren Gesetze sich unter „Erwerbsgenossenschaften" denken, sind in der That nur „Kreditgenossenschaften," während die

Arbeitergenoſſenſchaften keine ſelbſtändige Stellung darin gefunden haben. Die nächſte praktiſche Folge davon war und iſt, daß man namentlich über die Mitgliedſchaft gar keine, und über die Haftbarkeit nur unſichere Beſtimmungen gefunden hat, weil eben die letztere höchſt verſchieden iſt und organiſch es ſein muß, je nachdem es ſich um Gewerbebanken, Vorſchußkaſſen oder Arbeitergenoſſenſchaften handelt. Hier kann nur das Syſtem der Vereine die Baſis für das Haftungsrecht werden; und die wenigen Andeutungen, die wir aufſtellen, werden wenigſtens dieſen Punkt, glauben wir, ziemlich erledigen. Es muß daher das, was wir hier ſagen, von vorn herein als Supplement für das dienen, was wir unten unter den allgemeinen Principien für die Haftbarkeit im Vereinsweſen zu bezeichnen haben werden.

2) Die Vereine für den Zahlungskredit: Die Gewerbe- oder Volksbanken.

Die Gewerbe- oder Volksbanken entſtehen nun da, wo das Element des Kapitals einerſeits, und das Element der Haftung andrerſeits je zu einem ſelbſtändigen Vereine werden, die ſich gemeinſchaftlich verbinden und ſo eine Einheit von zwei Vereinen bilden. Das Syſtem derſelben iſt dabei folgendes:

Das für den Zahlungskredit eines Vereins, der ſich zu gegenſeitiger Haftbarkeit verbindet, nothwendige größere Betriebskapital wird durch einen Aktienverein geſchaffen, der den Zweck hat, mit ſeinen Mitteln dem gegenſeitigen Verein das Geld zu leihen, deſſen die Mitglieder des letzteren bedürfen. Die Sicherheit für das von dieſem Aktienverein dargeliehene Geld wird andrerſeits dadurch geboten, daß diejenigen, welche dieſes Geld wünſchen, ſich zu einem Verein mit gegenſeitiger Haftbarkeit verbinden. Die Grundlage des Geſchäfts iſt demnach, daß die Mitglieder des letzteren Vereins das Recht bekommen, bei der Kaſſe des erſteren Vereins Geld auf Kredit zu erheben, wofür dann nicht etwa bloß der Debitor, ſondern der ganze Kreditverein ſolidariſch haftet. In dieſem Proceß wird daher das Kapital des einen Vereins der Haftbarkeit des andern zur Verfügung geſtellt. Daraus ergeben ſich folgende Conſequenzen:

Zuerſt folgt, daß es zwei Arten der Mitgliedſchaft gibt: die Aktionäre und die Kredittheilnehmer. Für beide gelten dann natürlich weſentlich verſchiedene Grundſätze. Die Aktionäre werden Mitglieder nach den Grundſätzen der einfachen Kapitalsgenoſſenſchaften; für die Kredittheilnehmer tritt dagegen hier ſchon der Grundſatz der Gegenſeitigkeitsgeſellſchaften ein, daß ſie nämlich nur Mitglieder durch den Akt der förmlichen Aufnahme werden, da die Uebernahme der Haftung alles andere für das neue Mitglied einer ſolchen Art vorausſetzt. Es wird

ſich ferner bei etwas entwickelten Zuſtänden alsbald als nothwendig zeigen, daß die Theilnehmer unter einander wieder ſelbſtändige Gruppen bilden, welche nicht bloß die Vorausſetzung der Höhe des Kredits, ſondern auch der richtigen Beurtheilung der individuellen Verhältniſſe des neuen Mitgliedes bilden.

Wenn auf dieſe Weiſe beide Vereine ſich ſelbſtändig gebildet haben, ſo ergibt ſich, daß jeder von ihnen nun auch einer beſondern Organiſation bedarf. Die Gewerbebank hat daher ſtets zwei Organiſationen. Die Organiſation der Aktionäre iſt die des gewöhnlichen Aktienvereins. Die Organiſation der Theilnehmer dagegen iſt eine Gruppenbildung, deren weſentliche Aufgabe ſtets in zwei Dingen beſteht: einmal in der Aufnahme neuer Mitglieder, zweitens in der Bewilligung jedes einzelnen Kredits an jedes einzelne Mitglied. Die Herſtellung der Organe beruht allerdings ſtets auf der Wahl; allein es iſt klar, daß die Mitglieder des einen Vereins nicht für den andern Verein wählen können. Sind nun beide Organismen gebildet, ſo kommt es nun darauf an, das Verhältniß zwiſchen beiden feſtzuſtellen. Das nun wieder beruht einfach auf der Natur ihrer betreffenden Organiſation. Der Organismus des Aktienvereins wird ſtets, da er das Kapital hergibt, die allgemeinen Grundſätze für die Bewilligung des Kredits an die einzelnen Theilnehmer in ſeinem Verwaltungsrath auszuſprechen haben; die Organe der Theilnehmer werden als „Cenſoren“ dieſe Grundſätze im Einzelnen anwenden. Dem genau entſprechend ſind auch die Funktionen der beiderſeitigen Generalverſammlung. Die Generalverſammlung der Aktionäre hat über die Funktion ihres Verwaltungsrathes, die der Kredittheilnehmer über die ihrer Cenſoren zu beſchließen. Jedoch bilden beide Vereine im Verkehr Einen Verein und haben daher nothwendig ein und daſſelbe Präſidium. Das iſt ein ſehr klares Verhältniß.

Eben ſo klar iſt das eigenthümliche Syſtem der Haftung, das ſich an beide Vereine anſchließt. Grundſatz iſt, daß der Aktien- oder Kapitalsverein die Haftung gegen Dritte übernimmt, und daß daher die Haftung der Theilnehmer eine ſubſidiäre iſt. Die Theilnehmer haften den Aktionären; die Aktionäre haften nach Außen. Demnach iſt es naturgemäß, daß dieſe Haftung der erſteren nicht bloß eine perſönliche iſt. Die Theilnehmer müſſen im Gegentheil gerade wie bei den Verſicherungsgeſellſchaften ſelbſt ein Betriebskapital für die eigne Haftung bilden; Regel iſt, daß ſie von ihrem eignen Kredit einen gewiſſen Procentſatz — etwa 10 Proc. — zurücklaſſen, und daß dieſe 10 Proc. die erſte Deckung, das Aktienkapital die zweite, und die perſönliche, aber allerdings unbeſchränkte Haftung der Theilnehmer die dritte Deckung bildet. Sind bei den Theilnehmern Gruppen, ſo müſſen zuerſt die Mitglieder der

Gruppe haften; die der übrigen Gruppen ſtehen nach der Natur der Sache in ſubſidiärer Haftbarkeit.

An dieſe einfachen Verhältniſſe ſchließt ſich daher auch das Syſtem des Rechts der Direktion. Die Direktion des Aktienvereins hat die Kaſſen- und Geldverwaltung; die der Theilnehmer die Kreditverwaltung. Es kann nicht zweifelhaft ſein, daß da, wo die Kreditverwaltung mehr in Anſpruch nimmt als die Reſerven der Kredittheilnehmer, die Direktion des Aktienvereins ſeine Zuſtimmung zu der Kreditverwaltung geben muß.

Endlich folgt, daß gemäß der Vertheilung der Haftungen auch der Gewinn des Unternehmens zur Vertheilung gelangen muß. Die Aktie hat ohne Zweifel zunächſt ihren Anſpruch auf ihren Zins; erſt bei dem Ueberſchuß entſteht die eigentliche Frage. Und hier erſcheint die Theilung in zwei gleiche Hälften das Naturgemäße; doch kann das natürlich auch anders feſtgeſtellt ſein.

Das nun iſt die Gewerbebank. Das großartigſte — wir glauben bisher einzige — Inſtitut dieſer Art iſt die niederöſterreichiſche Escomptegeſellſchaft in Wien, die ſeit Jahren in glänzender Weiſe wirkt. Wie es möglich war, daß man in Deutſchland dieß ſchöne Beiſpiel weder kannte, noch da, wo man es einmal anführte, verſtand, überlaſſen wir andern zu erklären. Am meiſten nur hat es uns gewundert, daß Schulze-Delitzſch in ſeinem hochachtungswerthen Beſtreben ſich um dieſes Princip und jenes Inſtitut gar nicht gekümmert hat. Denn der erſte Blick auf daſſelbe hätte ihm gezeigt, daß gerade hier die Erfüllung ſeiner eigentlichen Idee, die Vereinigung des Kapitals mit dem Kredit, gegeben iſt, und daß alle Vorſchußbanken nothwendig unvollkommen bleiben, *wenn ſie nicht neben ſich Gewerbebanken beſitzen*. Denn bei aller Trefflichkeit der Vorſchußkaſſen iſt es keinen Augenblick zweifelhaft, daß ihnen die eine Hauptſache, das *disponible Kapital*, ſtets fehlen wird. Sie ſind ſtark und geſund im engern Kreiſe; allein ſie ſind unfähig, dem aufſtrebenden Unternehmen in das Gebiet zu folgen, in welchem es ſich um Geſchäfte handelt, welche auf Zahlungskredit beruhen, und daher bedeutende Summen flüſſig haben müſſen. Wir müſſen uns überzeugt halten, daß der ganze Gedanke der Vorſchußkaſſen erſt dann ſeine volle und ſegensreiche Wirkſamkeit wird entfalten können, wenn er auf allen Punkten ſich durch das obige Princip der Gewerbebanken erfüllt. Denn bei aller Verwandtſchaft haben die erſteren eine weſentlich andere Natur als die letzteren.

3) Die Vorſchußkaſſen.

Wir ſtehen keinen Augenblick an, den Namen der „Vorſchußkaſſen“ als den vollſtändig berechtigten beizubehalten. Es iſt das große Ver-

dienſt derſelben und ihres Gründers, zuerſt die Haftung in das wirthſchaftliche Vereinsweſen organiſch eingeführt, und den hohen Werth derſelben zum Verſtändniß gebracht zu haben. Wir ſind nicht bloß im Namen des Princips, ſondern auch im Namen der Wiſſenſchaft den Dank ſchuldig, den wir gerne ausſprechen. Nur muß man jetzt nicht dabei ſtehen bleiben, in ihnen eigentlich die letzte Erfüllung alles deſſen ſehen zu wollen, was die Haftung als ſolche leiſten kann; denn ſie iſt und bleibt doch nur ein, und dazu ein ziemlich begränztes Element; um ſo begränzter, je mehr ſie allein ſteht. Und das eben iſt in den Vorſchußkaſſen der Fall.

Das Weſen der Vorſchußkaſſen nämlich beſteht darin, durch die bloße Haftung das Kapital ſelbſt erſetzen und erzeugen zu wollen. Die Form, in der ſie das thut, iſt der Haftungsverein, den wir eben die Vorſchußkaſſe nennen. Nun iſt es klar, daß demnach gerade wie bei den Verſicherungsgeſellſchaften dieſer Gedanke zunächſt dahin führt, zu erkennen, daß auch die beſte Haftung ſtets eines baar vorhandenen Betriebskapitals bedarf, während wir die Haftung ſelbſt als das Anlagekapital ſolcher Vereine bezeichnen würden. Es iſt ferner klar, daß auch bei dem größten und beſten Anlagekapital dennoch der Betrieb des Geſchäfts — der wirkliche Kreditverein — ſich ſtets nach der Größe des Betriebskapitals — der Einlagen — richten muß. Es verſteht ſich nun von ſelber, daß dieſe Einlagen nicht groß ſein können. Es iſt daher klar, daß die ganze Thätigkeit ſolcher Vereine ſich von vorn herein als eine eng begränzte darſtellt, und daher ohne eine Verbindung mit dem Kapital *nicht* zu einer größeren Bedeutung gelangen kann. Wie dieſe Verbindung geſtaltet ſein mag, immer wird ſie im Weſentlichen den Charakter der Gewerbebanken haben. Dieſe nun haben wir oben dargeſtellt. Wir werden daher jetzt die Vorſchußkaſſen für ſich betrachten.

Die Grundverhältniſſe derſelben ſind einfach. Am deutlichſten werden ſie wohl, wenn man bei ihnen ſtets die Gewerbebanken mit ins Auge faßt.

Die Vorſchußkaſſen bilden nämlich nicht zwei, ſondern einen Verein. Sie haben daher auch nur Eine Art von Mitgliedern. Für dieſe Mitglieder muß nun aber nothwendig die Aufnahme ſtattfinden, deren Grundlage hier mehr als irgendwo die individuelle Beurtheilung des Einzelnen iſt, die aus naheliegenden Gründen dann auch auf das Element der perſönlichen Tüchtigkeit ſich mit erſtreckt; und daher nicht bloß die Zahlungsfähigkeit, ſondern auch die Produktionsfähigkeit des Betreffenden umfaßt. Damit reichen die Vorſchußkaſſen bereits in die Arbeitergenoſſenſchaften hinein. Dennoch ſind ſie weſentlich anders.

Denn der Zweck des Vereins, und mithin die Aufgabe des Mitgliedes, iſt nicht wie bei jenen die Theilnahme an einer gemeinſamen

Produktion, ſondern die Herſtellung eines ſelbſtändigen Kapitals für die ganz ſelbſtändige Produktion jedes einzelnen Mitgliedes. Nur wollen die Vorſchußkaſſen dieſes Kapital herſtellen durch die Mitglieder ſelber, die aber der Regel nach nichts haben als eben ihre Haftung. Das was ſie geben können, iſt daher nicht bloß wenig, ſondern auch beſchränkt, und meiſt auf das augenblickliche Produktionsbedürfniß berechnet. Daher denn der erſte nothwendige Grundſatz, daß die Mitglieder ſich ſelber das Betriebskapital vorſchießen müſſen, und das Betriebskapital iſt vorerſt die Einlage, und dann nach dem den Vorſchußkaſſen ſelbſt unbewußten Vorgange der Gegenſeitigkeitsgeſellſchaften die Bildung eines Zahlungsfonds durch Rückkaſſung eines Procentantheils an der geforderten Summe. Das Betriebskapital beſteht daher hier wie bei den Verſicherungsgeſellſchaften aus zwei Elementen: der Einlage und der Reſerve. Die Vorſchußkaſſen aber unterſcheiden ſich nun weſentlich von den Gewerbebanken dadurch, daß ſie den Gewinn, der ſich für das zum Betriebe beſtimmte Kapital ergibt, für die Kredittheilnehmer ſelbſt behalten, und mehr vermöge des Kredits ſich ein Unternehmungskapital bilden. Das iſt einerſeits ein großer Fortſchritt, andrerſeits wird dieſe Kapitalbildung ſehr langſam vor ſich gehen. Allerdings wird man immer mit Recht ſagen, daß der weſentliche Unterſchied der Vorſchußkaſſe von der Aktiengeſellſchaft darin beſteht, daß die erſtere dem kleinen regelmäßigen Ueberſchuß des Einzelnen die Möglichkeit gibt, die Gewinnfähigkeit der Aktie bei der Gewerbebank zu erzielen und daher den Kredittheilnehmer in die analoge Stellung zu bringen wie der Aktionär bei der Gewerbebank. Allein der Betrag iſt zu unbedeutend, um ins Gewicht zu fallen; die Hauptſache bleibt der Kredit für den täglichen Bedarf des kleinen Betriebs. Der allgemeine Werth liegt daher nach dieſer Seite mehr im Princip als in der Ausführung; die Vorſchußkaſſen wirken mehr auf den Geiſt als auf die Unternehmungen ſelbſt, und wie ſchon früher bemerkt, ſchützen ſie mehr vor Ausbeutung, als daß ſie die Kapitalbildung direkt förderten. Hier wird erſt die Verbindung mit dem Princip der Gewerbebank die wahre Entwicklung bringen.

Aus dem Weſen jener Funktion ſelbſt ergibt ſich nun auch die Haftung. Es war wohl nur dadurch möglich, über dieſelbe nicht klar zu ſein, daß man die Haftung auf jene unklare Vorſtellung von den „Erwerbsgenoſſenſchaften“ bezog, ſtatt einfach bei den Vorſchußkaſſen ſtehen zu bleiben. Zuerſt haftet natürlich das Betriebskapital, die Kaſſe ſelbſt; dann haften die Kreditgenoſſen. Merkwürdigerweiſe iſt die wichtigſte Frage dabei gar nicht erörtert, ob es nicht richtig ſei, daß die Haftung im Verhältniß zur Theilnahme am Kredit ſtatt-

finden, aber für jedes Mitglied in ganz gleicher Weise eintreten solle. In der Praxis würde jeder Einzelne, wenn ihn persönlich die volle Haftung trifft, ruinirt sein, während wenn die Haftung erst durch die Vertheilung der Execution stattfindet, wieder der Werth derselben sehr vermindert würde. Dennoch sind wir entschieden für die Exequirbarkeit der Forderung gegen jeden einzelnen Theilnehmer; dagegen halten wir dafür, daß derselbe seinen Regreß gegen alle andern, diesen aber auf Grundlage der Kreditbetheiligung haben müsse. Die Haftung des Präsidiums, der übrigen Mitglieder des Vorstandes und der Direktion fehlen in den betreffenden Gesetzen so gut als gänzlich; hier kann nur das allgemeine Vereinsrecht die Grundlage geben, und diese Grundlage von der Natur der Gegenseitigkeitsvereine modificirt werden. Ueber den unklar gedachten „Aufsichtsrath" und seine Funktion und Stellung s. unten im Vereinsrecht.

Endlich versteht es sich von selbst, daß der Gewinn dieser Vereine den Mitgliedern allein gehört. Rationell aber wäre wohl die Bestimmung, daß dieser Gewinn bis zu einem gewissen Punkte *nicht* ausbezahlt, sondern als Grundlage der Vergrößerung des Kredits jedes Einzelnen berechnet werden müßte. —

Mit diesen Andeutungen glauben wir nun das Wesen der eigentlichen Kreditvereine gegenüber den Aktien- und Gegenseitigkeitsvereinen möglichst genau bestimmt zu haben. Von den Interessenvereinen und von den Unterstützungs- und Hülfsvereinen scheiden sie sich nun leicht; dagegen werden wir bei den Arbeitergenossenschaften wieder der Schwierigkeit bestimmter Scheidung begegnen. Auch diese läßt sich nur heben, indem man hier wie immer das Vereinswesen als ein großes organisches Ganze auffaßt, in welchem jeder Theil seine specifische Funktion hat, und in Gemäßheit dieser sein specifisches Recht als Modifikation des allgemeinen Vereinsrechts empfängt. Erst auf dieser Grundlage werden sich die großen Grundlagen in derjenigen plastischen Klarheit abzeichnen, die wir bedürfen, um von einer künftigen Jurisprudenz des Vereinswesens zu reden.

Zweite Art. Die wirthschaftlichen Interessen-Vereine.

1) Wesen derselben.

Ohne uns nun hier weiter auf tiefere Begründung der Sache und Fragen der Verwaltungspolitik einzulassen, um nicht in Wiederholungen zu verfallen, wollen wir nun ganz kurz das Wesen dieser wirthschaftlichen Interessenvereine bezeichnen, um es von denen der Unternehmungsvereine möglichst bestimmt zu scheiden, da nun eine solche klare

Unterſcheidung uns in den Stand ſetzt, überhaupt zur Herrſchaft über das Gebiet des wirthſchaftlichen Vereinsweſens zu gelangen.

Jedes Intereſſe erſcheint in ſeiner höheren Entwicklung als das Bewußtſein von den Bedingungen, unter denen es ſelbſt verwirklicht werden kann. Das iſt überhaupt die große organiſche zweite Funktion des Intereſſes, neben der erſten, mit welcher es die individuelle Selbſtändigkeit in der Geſammtheit aufrecht erhält. Nun haben wir bereits gezeigt, wie eben dadurch das verſtändige Intereſſe ſofort zu der Erkenntniß gelangt, daß es nur durch die freie Vereinigung ſich ganz erfüllen kann. Alle wirthſchaftlichen Vereine ſind daher Vereine von Intereſſen. Darüber iſt kein Zweifel. Gibt es nun, wie wir behaupten, weſentliche Verſchiedenheiten in der Art dieſer Vereine, ſo können dieſelben nur aus der Verſchiedenheit der Art der Intereſſen hervorgehen. Mit dem Nachweis dieſer qualitativen Verſchiedenheit in dieſer Art der Intereſſen iſt aber dafür auch die Nothwendigkeit einer Verſchiedenheit in der Art der Vereine gegeben. Sie ſelbſt aber iſt leicht feſtzuſtellen.

Die Bedingungen des Unternehmens nämlich beginnen zuerſt allerdings in dem Kapital, dem rein materiellen Element derſelben, ihrer Subſtanz, und daraus entſtanden dann die Unternehmungsvereine mit ihren verſchiedenen Arten, beſtimmt durch den Unterſchied von Kapital und Kredit. Allein ſie lagen zugleich in der Geſammtheit aller übrigen Verhältniſſe; und dieſe Verhältniſſe ſind oft eben ſo mächtig, als das Kapital ſelbſt. Es iſt daher klar, daß auch dieſe Verhältniſſe in dem Grade mehr den Unternehmungen zum Bewußtſein kommen, in welchem ſie ſelber lebendig und kräftig blühen. Nun iſt es kein Zweifel, daß es Sache der Staatsverwaltung iſt, dieſe übrigen Verhältniſſe nach den Forderungen der Unternehmungen ſo weit zu ordnen, als dieſelben ſich durch eigne Kraft dieſe Bedingungen nicht zu ſchaffen vermögen. Allein theils können die Unternehmungen ſich dieſe Bedingungen ohne Zweifel ſelbſt verſchaffen, theils aber ergibt es ſich, daß die ganze wirthſchaftliche Verwaltungsthätigkeit gleichſam beſtändig und auf allen Punkten von der Frage durchdrungen iſt, wie weit denn die Fähigkeit der Unternehmungen ſelbſt gehe, ſich jene Bedingungen ihrer Entwicklung zu ſchaffen. Offenbar nun kann die wirthſchaftliche Verwaltung des Staats dieſe Frage gar nicht einſeitig beantworten; die Antwort hängt theils von der Natur dieſer Unternehmungen, theils von ihrer Größe, theils von einer Reihe von Verhältniſſen ab, welche nur den Unternehmern ſelbſt hinreichend bekannt ſind. Nun kann ſich allerdings, wie die Selbſtverwaltung gezeigt hat, die Regierung vermöge der öffentlichen Vernehmungen dieſe Einſicht verſchaffen, und thut

es auch in vielen Fällen. Allein es liegt in der Natur der Sache, daß das doch nur für einzelne und beſtimmte Fragen ausreicht. Das wirkliche Leben dagegen iſt ein beſtändig wechſelndes; dem kann die Vernehmung nicht folgen; es hat daher die Regierung kein Mittel, jene allgemeinen Intereſſen zum Ausdruck zu bringen; hier greift alſo das eigentliche, allgemeinſte Princip des Vereinsweſens ein, nach welchem es als Organ der freien Verwaltung diejenigen Funktionen übernimmt, welche von der Staatsverwaltung nicht übernommen werden können. Das geſchieht auch im Unternehmungsvereinsweſen; allein der Unternehmungsverein hat zu ſeinem Objekt ſtets das Intereſſe des einzelnen Unternehmers, und zwar auf dem Punkte, wo alle einzelnen Unternehmer wieder mit einander gleich ſind, im Kapital und Kredit. Wo es ſich dagegen um die übrigen Bedingungen handelt, da tritt die zweite Hauptart der wirthſchaftlichen Vereine, diejenige der wirthſchaftlichen Intereſſenvereine ein; und jetzt können wir das allgemeine Weſen der letzteren dahin beſtimmen, daß dieſe wirthſchaftlichen Intereſſenvereine die Aufgabe haben, die Unternehmungen zum Bewußtſein derjenigen allgemeinen Bedingungen zu bringen, von denen ihre Sicherheit und ihre Entwicklung abhängen.

Es iſt daher klar, daß dieſe Vereine ſelbſt ſchon ein Stadium der Entwicklung vorausſetzen, in welchem die Erkenntniß lebendig wird, daß das Bewußtſein von den Intereſſen einen Werth hat, der ſo groß iſt, daß er auch wirthſchaftlich in materiellen Leiſtungen für daſſelbe ausgedrückt werden kann. Es folgt daraus, daß die Intereſſenvereine ihrem Weſen nach niemals auf den Erwerb ausgehen; ſie ſind an und für ſich unfähig, einen Gewinn zu machen. Das was ſie erzeugen, iſt das geiſtige Verſtändniß des Einzelnen von dem Weſen und dem Inhalt ſeiner wirthſchaftlichen Intereſſen; für dieſe Erkenntniß arbeiten ſie; die gewonnene Erkenntniß wenden ſie an, und zwar theils als Einheit, wo ſie dann den Charakter freier Vertretungen annehmen, theils als Einzelne, indem jeder ſich in ihnen für ſeine eigenen Intereſſen ausbildet. Die Begriffe und das Recht der Aktie und der Solidarhaft ſind daher hier gänzlich ausgeſchloſſen; ſie beruhen materiell vielmehr nothwendig nur auf Beiträgen, ſie ſind alle und nothwendig Beitragsvereine. Ihre Thätigkeit iſt aus demſelben Grunde ſtets eine vorwiegend geiſtige, und wie in der geiſtigen Welt die Elemente in einander greifen, ſo iſt auch eine ſcharfe Gränze zwiſchen den Funktionen dieſer Vereine und den Bildungsvereinen, ja ſogar der geſelligen Vereine, durchaus weder nothwendig, noch auch feſtzuſtellen. Ja es iſt nicht einmal nothwendig, daß ſich die geiſtige Arbeit in einem ſolchen Verein ſtets auf das wirthſchaft-

liche Leben beziehe; sie sind vollkommen fähig, als allgemeine Bildungsvereine zu funktioniren; doch muß irgend eine Beziehung zum wirthschaftlichen Interesse dabei stets vorhanden sein. Aus ihnen und ihrer Thätigkeit können Erwerbsvereine hervorgehen, aber sie selbst können nie Erwerbsvereine werden; dagegen sind sie es, welche fähig und deßhalb auch organisch dazu bestimmt sind, die geistige Thätigkeit in sich zu verwerthen; sie sollen das Bindemittel zwischen *Wissenschaft und wirthschaftlicher Berechnung* sein; das ist eine der großen und guten Folgen, die sie für das Leben der Völker haben. Allein ihre Natur ist dennoch, sich dabei wieder an spezielle Interessen und Arten der Unternehmungen anzuschließen; und das ist der Punkt, wo sich diese ganze Gruppe wieder von der folgenden scheidet, auf die wir sogleich näher eingehen. So sind sie mit ihrem Wesen, ihrem Inhalt und ihrer Funktion, wir möchten sagen, das *Vereinswesen des geistigen Elements der wirthschaftlichen Interessen*, während wir in den Unternehmungsvereinen das Vereinswesen des materiellen Elementes derselben erkennen; beide zusammen erst, sich gegenseitig erfüllend und ersetzend, sind das wahre, organisch vollendete, und im ganzen Sinne des Wortes thätige wirthschaftliche Vereinswesen.

Von diesem Standpunkt aus kann man daher auch von einem System dieser Vereine reden. —

2) Arten.

Bei der wesentlichen Gleichheit in der Funktion dieser Vereine kann daher auch hier eine Verschiedenheit der Arten nur in dem Objekt derselben — der Art der Unternehmungen liegen, und zwar deßhalb, weil die Besonderheit der Interessen sich eben nur an die speziellen Verhältnisse der einzelnen Art anschließt. Allgemeiner Grundsatz ist daher zunächst, daß jede Art der Unternehmungen fähig ist, eine eigne ihr angehörige Art von Interessenvereinen zu gründen. Natürlich ist es nun, daß in dem Grade, in welchem an die Stelle der früheren ständischen Trennung der Produktionen sich die organische Theilung der Arbeiter stellt, und mehr und mehr eine Art Producent und Consument für andre Arten zugleich wird, eine scharfe Scheidung dieser einzelnen Vereine nur dann noch stattfindet, wenn es sich um ein einzelnes, einem Produktionszweig *specifisch* angehörendes Interesse handelt (z. B. Zuckervereine, Schiffervereine u. s. w.), während im Allgemeinen die Vereine mehr und mehr die sonst verschiedenen, aber in ihren Bedingungen wesentlich gleichartigen Zweige der Produktion in sich aufnehmen, und dann mehr durch die Breite ihrer Beziehungen, als durch die Intensität ihrer Beziehungen wirken. Dann entstehen die Vereine,

welche wir Gewerbevereine, Handelsvereine, kaufmänniſche Vereine, Vereine der Induſtriellen u. ſ. w. nennen. So wie dagegen jede einzelne Beziehung zu einer einzelnen Produktion verſchwindet, und der Verein die großen, ganz allgemeinen Intereſſen des volkswirthſchaftlichen Lebens zum Bewußtſein bringen will, nennen wir ihn auch ganz allgemein z. B. Handelstag, Verein für volkswirthſchaftlichen Fortſchritt u. ſ. w. Es iſt dabei natürlich, daß je allgemeiner das Intereſſe iſt und auf je mehr Verhältniſſe es ſich bezieht, um ſo mehr auch das Element der Intelligenz in die Thätigkeit dieſer Vereine eingreift. Es muß daher im Allgemeinen gewünſcht werden, daß ſtets alle dieſe Arten zugleich thätig ſind. Wenn dagegen, wie bei Society for political science in London oder der Société des Économistes in Paris, nur die Theorie vertreten iſt, ſo erſcheint das Ganze beinahe ausſchließlich als ein Berufsbildungsverein und wird kaum einen Einfluß auf das wirkliche Leben des wirthſchaftlichen Vereinsweſens haben.

3) Charakter.

Es ergibt ſich ſchon aus dem Obigen, daß trotz der Gemeinſchaft des Gebietes der Charakter dieſer zweiten Art von dem der erſten ganz weſentlich verſchieden iſt. Wir glauben denſelben aber in Beziehung auf das bereits früher Geſagte (vergl. Vertretungen in Bd. II.) ſehr kurz bezeichnen zu können. Dieſe Vereine ſind gegen die ſtrenge Entwicklung des inneren Vereinsrechts, Verhältniß der Theilnehmer, Stellung des Vorſtandes, Recht und Verantwortlichkeit des Verwaltungsrathes u. ſ. w. weſentlich gleichgültig, weil das Intereſſe, aus welchem ſie hervorgehen, kein materielles und daher auch kein juriſtiſch formulirbares iſt. Dagegen fordern ſie nach Außen hin, und namentlich gegenüber der Geſetzgebung, eine auf ihrer geiſtigen Thätigkeit beruhende Berückſichtigung. Sie erſcheinen daher ihrem Charakter nach nach Innen als Bildungsverein, nach Außen als freie Vertretungen. Es iſt an und für ſich daher naheliegend und wünſchenswerth, daß die Staatsverwaltung ſie als ſolche funktioniren laſſe und ſie in geeigneter Weiſe neben die Handelskammern ſtelle; ja man kann mit Beſtimmtheit vorher ſagen, daß wenn ſie ſich gehörig ausbilden und tüchtig zu arbeiten verſtehen, ſie das ganze Inſtitut der Handelskammern eben ſo gewiß verdrängen werden, wie die freien Vereine der Gewerktreibenden die aus der ſtändiſchen Epoche herübergetragenen Zwangsgenoſſenſchaften beſeitigt haben und beſeitigen werden. Allerdings gehört dazu eine freie Bewegung in der Verwaltung überhaupt; und daher kommt es, daß ſie in England die einzige Form der Vertretungen ſind, indem es dort keine Handels- und Gewerbskammern gibt, wäh-

rend in Frankreich wieder keine ſolche freie Vertretungen Platz greifen, ſondern die Chambres und die Conseils ganz die Stelle derſelben einnehmen. Sind aber einmal ſolche Vereine wirklich tüchtig und ausgebildet, ſo wird die Regierung ſtets mit denſelben gern im Einverſtändniß handeln, und man kann mit Beſtimmtheit ſagen, daß in dem Grade, in welchem die Volksvertretung mehr Einfluß auf die Verwaltung nimmt, auch dieſe freien Vereine gegenüber den Handelskammern an Bedeutung zunehmen werden. Allerdings werden ſich *dann* erſt die zwei großen Klaſſen derſelben ſcheiden, und ihre Arbeit auch eine weſentlich verſchiedene werden. Die eine Klaſſe wird ſich dann nur noch auf das beſtimmte Produktionsintereſſe der *eigenen* Unternehmungen werfen, und dann um ſo mehr wirken, je ſpezieller die einzelnen Vereine ſind (Obſtzucht-, Pferdezucht-, Bienenzucht- — oder einzelne Handwerkervereine — oder Advokatenvereine, Schriftſtellervereine ꝛc.!); die zweite Klaſſe wird ſich dagegen mehr mit den allgemeinen — das iſt außerhalb der ſpeziellen Produktion liegenden — Bedingungen der Produktivität beſchäftigen. Darnach ordnet ſich dann faſt von ſelbſt das Verhältniß der Regierung zu derſelben. Die erſten Vereine werden von derſelben *unterſtützt* werden, wo ſie Aufgaben *ausführen*, welche der Verwaltung angehören, die zweiten werden *um Rath gefragt*, weil ſie ſich und damit dem ganzen Volke die allgemeinen Intereſſen zum Bewußtſein bringen. Wie und bis zu welchem Grade das geſchieht, liegt dann in der Individualität des Staats. Wie ſehr fehlt uns *hier* eine organiſche Verwaltungsſtatiſtik der Vereine! Und wie gewaltig würde ſie in dieſe ſo hochwichtige Frage eingreifen! So müſſen wir bei den allgemeinen Principien und Folgerungen ſtehen bleiben, bis jene ihre Schuldigkeit thut.

III. Das geſellſchaftliche Vereinsweſen.

Begriff und Weſen.

Es iſt die Aufgabe des Folgenden *nicht*, das geſellſchaftliche Vereinsweſen hier in der Weiſe zu behandeln, wie es gewöhnlich geſchieht, als die bekannte „Löſung der ſocialen Frage;“ noch weniger die Meinung zu vertreten, als könne dieſe Löſung nur von Einer Klaſſe der Geſellſchaft ausgehen. Wir bemerken das ausdrücklich, damit man an das Folgende nicht einen falſchen Maßſtab anlege. Das was wir unterſuchen und aufſtellen, will und ſoll ſeinen Werth und ſeine Wichtigkeit überhaupt gar nicht durch ſein Verhältniß zu dem großen ſocialen Problem empfangen, ſondern es ſoll nur erſt einmal in die elementaren, organiſchen Grundbegriffe Ordnung und Klarheit bringen; dann erſt,

glauben wir, kann man weiter kommen. Eine Pathologie und Therapie ohne Anatomie iſt nie zu etwas anderem geeignet, als zur Verwirrung der Begriffe.

Wir müſſen deßhalb vor allem Einen Satz feſtſtellen. So wie man das „ſociale“ Weſen des Vereins in ſeinem Einfluß auf geſellſchaftliche Fragen ſieht, ſo iſt alle Möglichkeit abgeſchnitten, jemals zur Klarheit über das Vereinsweſen zu gelangen. Denn am Ende iſt dann auch jede Aktiengeſellſchaft, jeder Bildungsverein ein ſocialer Verein. Namentlich aber leuchtet ein, daß dann alle Erwerbsgenoſſenſchaften durchaus als ſociale Vereine auftreten; und doch iſt es auf den erſten Blick klar, nicht bloß daß dieſelben von den ſocialen Vereinen weſentlich verſchieden, ſondern wenigſtens den Arbeiterverbindungen direkt entgegengeſetzt ſind. Es iſt daher durchaus nothwendig, daß man dieſen Begriff der ſocialen Vereine auf ganz feſte Kategorien zurückführe. Dieß muß man uns zugeſtehen, um den Werth des Folgenden zu beurtheilen.

Dafür iſt nun wieder die erſte Vorausſetzung, daß man uns verſtatte, die formalen Kategorien der Geſellſchaftslehre hier aufzuführen. Mit ihnen wird, denken wir, der Begriff und Inhalt der ſocialen Vereine ein faſt ſelbſtverſtändlicher.

Wir unterſcheiden drei Ordnungen der Geſellſchaft: die Geſchlechter-, die ſtändiſche und die ſtaatsbürgerliche Ordnung. Jede derſelben beruht auf ihrem eigenthümlichen Princip; die Geſchlechterordnung organiſirt ſich auf Grundlage der Geburt, die ſtändiſche Ordnung auf Grundlage des Berufes, die ſtaatsbürgerliche auf Grundlage der Gleichheit. Alle dieſe Ordnungen werden nun zu feſten Geſtaltungen des geſammten menſchlichen Lebens dadurch, daß ſie ſich mit einer ihrem Princip entſprechenden Beſitzvertheilung erfüllen. Damit tritt der Beſitz als ein weſentlicher Faktor des geſellſchaftlichen Lebens ein; mit ihm ſeine Qualitäten und ſeine Macht über die Menſchen. Dieſe Macht nun übt er vor allem aus durch die Verſchiedenheit ſeiner Größe. Aus dieſer Verſchiedenheit des Maßes des Beſitzes, oder wie der Beſitz in der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft heißt, des Kapitals, entſteht nun das zweite große ordnende Element in der Geſellſchaft, die Klaſſe. Die Klaſſe iſt zunächſt ein rein wirthſchaftliches Verhältniß; es gibt eine Klaſſe der Armen, der Nichtbeſitzenden oder Arbeiter, der Wohlhabenden, deren Beſitz aus Güter- und perſönlichem Kapital beſteht, und der Reichen. Jede Geſellſchaftsordnung hat dieſe drei Klaſſen; die Natur der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaftsordnung aber bringt es mit ſich, daß dieſe Klaſſen die Grundlage derſelben bilden und daher die große bewegende Kraft in ihr ſind und bleiben.

Dieſe große Kraft nun äußert ſich aus Gründen, welche ſehr nahe liegen, in der Weiſe, daß beſtändig eine doppelte Bewegung ſtattfindet. Wir nennen ſie die aufſteigende und abſteigende Klaſſenbewegung. Sie enthält den Proceß, nach welchem zwar der Unterſchied der Claſſen ein dauernder und organiſcher bleibt, jedoch der Einzelne aus der einen dieſer Klaſſen in die andre entweder zurückgeht oder in die Höhe ſteigt. Der Reiche wird bloß wohlhabend, der Wohlhabende verliert ſein Vermögen, der Arbeiter verarmt, und umgekehrt. Es ſind das alltägliche Proceſſe; die Wiſſenſchaft löst ſie nur auf; aber ihre Auflöſung zeigt uns alsbald das eigentliche Weſen anderer Erſcheinungen.

Da nämlich der Unterſchied der Klaſſen mit all ſeinen Folgen eine abſolute Ordnung iſt, welche das eigentliche Weſen der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft ausmacht, wie das Weſen der Freien und Unfreien das der Geſchlechterordnung und das der ausſchließlichen Berufskörperſchaften das der ſtändiſchen Ordnung, ſo würde dieſe ganze ſtaatsbürgerliche Geſellſchaftsordnung mit ihrem eigenſten Princip, der Gleichheit, in unlösbaren Widerſpruch gerathen, wenn nicht die aufſteigende Bewegung die Idee der Gleichheit für die Einzelnen wieder verwirklichte, welche durch das Weſen der Claſſen aufgehoben ſcheint. In dieſer aufſteigenden Bewegung iſt daher das eigentliche Lebensprincip der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft vorhanden, die ohne ſie eine eben ſo ſtarre und unfreie Form wäre, wie die ſtändiſche Geſellſchaft. Dieß Lebensprincip aber iſt nicht etwa ein abſtrakter Satz der Theorie, ſondern es durchdringt alle Gebiete, Stufen und Glieder der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft ſelbſt; es wird zu einer unabweisbaren Forderung für dieſelbe; es kryſtalliſirt ſich in dem Bedürfniß, in dem Bewußtſein, in dem Leben jedes Einzelnen; es wird durch den unendlich oft wiederholten Drang des Einzelnen zu einer Macht; es geſtaltet ſich, wenn man ihm ſeine Befriedigung dauernd verweigert, zum Zorn und Unmuth, und formulirt ſich dann zuletzt als Negation der eigenen Mutter, derſelben ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft, welche eben die Gleichheit geboren hat. Alsdann entſteht das, was wir die ſociale Gefahr nennen. Jede Geſellſchaftsordnung hat daher ihre ſociale Gefahr; nur erſcheint ſie weſentlich anders in jeder derſelben. In der Geſchlechterordnung erſcheint ſie als Kampf der Unfreien gegen die Freien und ihre Herrſchaft; in der ſtändiſchen Ordnung iſt ſie der Kampf gegen das Vorrecht ausſchließlicher Körperſchaften; in der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft dagegen tritt ſie auf als Negation des Kapitals; denn die Unterſchiede des Kapitals ſind die Urſachen der Ungleichheit, und es erſcheint naheliegend, die letztere einfach durch das erſtere überhaupt zu beſeitigen. Dieſe Bewegung iſt mit der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft

ſelbſt geboren. Ihre Geſchichte dauert bereits fünfzig Jahre. Wir haben ſie an einem anderen Orte genauer entwickelt. Wir dürfen darauf verweiſen; und bisher ſind die Ergebniſſe unſerer Unterſuchung nicht bezweifelt worden. Wir glauben, daß die neueſte Geſchichte nur zu ſehr beſtätigt, was wir ſeit einem Menſchenalter dargelegt. Und hieran knüpft ſich das Folgende.

Es ergibt ſich nämlich daraus die hochwichtige Thatſache, daß nicht der Klaſſenunterſchied an ſich, ſondern daß die Unterbrechung der aufſteigenden Bewegung die eigentliche geſellſchaftliche Gefahr für Gegenwart und Zukunft iſt. Wir müſſen dieſe Conſequenz mit allem Nachdruck betonen, denn nur ſie kann das wahre Weſen des Folgenden erklären.

Daß dem nämlich ſo iſt, darüber iſt wohl eigentlich niemand im Zweifel. Und eben ſo wenig bezweifelt irgend jemand, daß die menſchliche Gemeinſchaft die Aufgabe habe, um die ſociale Gefahr zu vermeiden, dieſe aufſteigende Bewegung lebendig zu erhalten. Allein die große Frage für unſre Aufgabe iſt, welches Organ auf dieſem Punkte berechtigt und fähig iſt. Denn in der That iſt die ganze ſociale Frage eben nichts anderes als die Frage, wie und von wem dieſe Erhaltung und Förderung der aufſteigenden Claſſenbewegung herzuſtellen ſei. Alle Arbeiter-, Lohn-, Armen- und Unterſtützungsfragen culminiren in dieſem einfachen Satze. Wenn jedermann wohlhabend werden kann, wird niemand ein Recht haben zu klagen, daß er es nicht iſt. Es ſcheint überflüſſig, dieß weiter zu begründen.

Nun zeigt es ſich bald, ſo wie man ſich ein klares Bild von dem Weſen des perſönlichen Staats der Regierung und ihres Organismus gemacht hat, daß dieſer Staat mit ſeiner Verwaltung zur Löſung dieſer „ſocialen Frage“ nur in ſo weit fähig iſt, als die Bedingungen des Erwerbes von Gütern im Weſen der Perſönlichkeit als ſolche liegen, daß aber ſeine Fähigkeit zu wirken da aufhört, wo die Ungleichheit der Perſönlichkeiten beginnt. Denn als Staat iſt er derſelbe für alle; er wenigſtens darf niemals den Einzelnen als Mittel für die Zwecke des andern Einzelnen gebrauchen. Sobald daher die aufſteigende Klaſſenbewegung zu Vorausſetzungen gelangt, welche ungleiche Leiſtungen von den Einzelnen verlangen, ſo iſt der Staat nicht bloß thatſächlich, ſondern principiell unfähig, in dieſelbe einzugreifen. Hier kann eben nur noch die freie Selbſtbeſtimmung des Einzelnen ausreichen. Dieſe aber iſt, vereinzelt daſtehend, unmächtig. Soll alſo die freie That der Einzelnen hier die Aufgabe des Staats als einen Theil der freien Verwaltung übernehmen, ſo iſt es kein Zweifel, daß dieß nur durch die Vereinigung geſchehen kann. Und nun nennen wir

demgemäß die Geſammtheit aller derjenigen Vereine, die es ſich zur Aufgabe geſtellt haben, dieſe aufſteigende Klaſſenbewegung zu erzeugen oder zu fördern, das geſellſchaftliche Vereinsweſen.

Es iſt damit der Unterſchied zwiſchen dieſer Art und den bisher dargeſtellten klar genug. Dieſelben haben das mit den geiſtigen Vereinen gemein, daß ſie die Entwicklung des geiſtigen Kapitals wollen; aber ſie unterſcheiden ſich weſentlich dadurch von ihnen, daß ſie das nicht als abſtrakte Erhebung der Perſönlichkeit, oder als Bedingung für Beruf und Fach für ihre eigenen Mitglieder, ſondern eben für die Mitglieder einer niederern Klaſſe, alſo als eine ſpecifiſche Bedingung für die Entwicklung der aufſteigenden Klaſſenbewegung anſtreben. Sie haben mit dem Erwerbsverein gemein, daß ſie Erzeugung und Vermehrung des Kapitals beabſichtigen; aber ſie unterſcheiden ſich weſentlich von ihm dadurch, daß die Mitglieder weder für ſich nach einem Erwerbe trachten, noch auch bloß an das Intereſſe einer beſtimmten Art von Unternehmungen denken, ſondern die Erwerbsbedingungen als erſte und nothwendigſte Bedingung für die aufſteigende Bewegung der niederen wirthſchaftlichen Klaſſe durch ihre Bemühungen herſtellen wollen. Der Kern des Unterſchiedes liegt alſo darin, daß im geſellſchaftlichen Vereinsweſen der Zweck des Vereins außerhalb der Mitglieder liegt; und zwar nicht in der geiſtigen Welt, ſondern in der geſellſchaftlichen Ordnung. Es iſt dabei der Vortheil der Mitglieder allerdings eben ſo wenig ausgeſchloſſen, wie z. B. andrerſeits die geiſtige Bildung bei den Intereſſenvereinen, oder der Erwerb bei Berufsvereinen; allein der Erwerb iſt ſelbſt da, wo er unmittelbar als nächſter Zweck auftritt, wie z. B. bei Conſumvereinen, dennoch weſentlich nur ein Mittel für die wahre geſellſchaftliche Aufgabe, die wirthſchaftliche Hebung der Klaſſe, für die ſie eintritt. Und es iſt keinen Augenblick zweifelhaft, daß gerade dadurch eben erſt die geſellſchaftlichen Vereine die eigentliche ethiſche Höhe des Vereinsweſens entfalten. Denn in ihnen erſt verſchwindet das Individuum, und der freie perſönliche Fortſchritt wird zum Objekt des vereinten Wollens; die Idee des Menſchen erzeugt die Gemeinſchaft der Einzelnen, und wenn überhaupt die Zukunft des Menſchengeſchlechts in der Vollendung der einzelnen Perſönlichkeit durch eigene Kraft und That gegeben iſt, ſo erkennen wir in dem geſellſchaftlichen Vereinsweſen das thätig gewordene Ideal der freien Entwicklung der Menſchheit. Das war und iſt das Chriſtenthum für die noch inhaltsloſe Idee der Perſönlichkeit; das waren und ſind Wiſſenſchaft und Bildungsweſen für den Geiſt der Menſchheit, und das iſt und wird ſein das geſellſchaftliche Vereinsweſen für die wirthſchaftliche Welt und all ihre gewaltigen und ungemeſſenen Folgen.

Möge man daher von jetzt an der zweiten Auffaſſung, die wir hier vertreten, neben der erſtern, die bisher faſt allein herrſcht, Raum geben. Es iſt etwas anderes zu fragen, was die einzelnen geſellſchaftlichen Vereinsarten für ihre gemeinſame große Aufgabe wirken können, und es iſt etwas anderes zu fragen, was ſie ihrem allgemeinen Weſen nach im Ganzen ſind. Es iſt etwas anderes, die Erfolge und die Zweckmäßigkeit der einzelnen Vereine zu conſtatiren oder zu kritiſiren und etwas anderes, die Geſammtheit derſelben als eine große organiſche Erſcheinung in ihr richtiges Verhältniß zum Ganzen der freien Verwaltung ſetzen. Wir denken nicht im Entfernteſten daran, den Werth und die Nothwendigkeit der erſten Richtung in Theorie und Praxis zu bezweifeln; waren wir es doch, welche die ganze ſociale Frage zuerſt in die deutſche Literatur einführten. Aber wir haben hier etwas ganz anderes zu thun, und wir müſſen ſagen, daß wir hier wieder allein ſtehen. Wir müſſen den geſellſchaftlichen Vereinen jetzt als ein großes, ſelbſtthätig gewordenes Ganzes in der Wiſſenſchaft ihre organiſche Stellung geben; und ob wir darin das Richtige treffen oder nicht, darüber möge man in Beziehung auf die vorliegende Arbeit urtheilen. Ob das nun einen Werth habe oder nicht, glauben wir nicht erſt unterſuchen zu ſollen; aber es wird ſich wieder einmal zeigen, daß man die Nothwendigkeit der Sache an der Richtigkeit des Verſuches, ſie darzuſtellen, bemeſſen wird.

Dazu nun gehört wieder das, was wir das Syſtem nennen; und damit daſſelbe nicht bloß als eine Anordnung erſcheine, müſſen wir daſſelbe auf ſein ihm eigenthümliches Princip zurückführen.

Syſtem. Die drei Gruppen und ihr Verhältniß zu einander.

Offenbar wird nun die Beſonderheit der einzelnen geſellſchaftlichen Vereine, welche das Syſtem als Einheit zuſammen faſſen ſoll, nicht in der Aufgabe derſelben liegen, denn dieſe iſt im Großen und Ganzen die gleiche, wie wir ſie bezeichnet haben. Ein wahrer Unterſchied kann hier nur in demjenigen liegen, woraus ſie ſelber entſtehen; und das iſt das Klaſſenverhältniß. Gehen wir nun auf dieſes zurück, ſo erſcheinen drei Grundformen, welche ihrerſeits je ihre beſondere Organiſation, ihre beſondere Aufgabe und ſogar ihr beſonderes Recht haben. Es ſcheint uns für das Verſtändniß des Vereinsweſens von großer Wichtigkeit, dieſe Unterſcheidung feſtzuhalten. Sie iſt an ſich einfach.

Die geſellſchaftlichen Vereine theilen ſich nämlich demgemäß in drei große, klar geſchiedene Gruppen.

Die erſte dieſer Gruppen iſt diejenige, in welcher die höheren Klaſſen ausſchließlich, ohne eine Selbſtthätigkeit der niederen Klaſſe

in Anſpruch zu nehmen, für die geſellſchaftlichen Intereſſen derſelben ſorgen. Wir nennen daher dieſe erſte Gruppe die der *Unterſtützungsvereine*.

Die *zweite* Gruppe wird von denen gebildet, in welchen die Thätigkeit der Mitglieder der niederen Klaſſe mit denjenigen der höheren *verbunden* iſt. Wir nennen ſie kurz die *Hülfsvereine*.

Die *dritte* Gruppe endlich beſteht aus denen, in welchen die niedere Klaſſe ſich durch *eigene* Kraft ihre eigene aufſteigende Bewegung verſchaffen will. Wir nennen ſie das Vereinsweſen der *Selbſthülfe*.

Das nun ſind die drei Gruppen, in welche ſich die Geſammtheit aller ſocialen Vereine theilt. Möge es uns verſtattet ſein, zu dem rein formalen Element der Unterſcheidung auch das organiſche ihres gegenſeitigen Verhaltens ſchon hier — zum Theil als Erklärung der Zuſtände unſerer Gegenwart — in ſeinen Grundriſſen hinzuzufügen. Das Genauere bleibt natürlich der Darſtellung des Einzelnen.

Im Allgemeinen nämlich ſind die Unterſtützungsvereine ſo alt wie das Vereinsleben überhaupt. Die Nothwendigkeit und die ethiſche Pflicht der Unterſtützung liegt ſo tief im Weſen der Menſchen, daß die Unterſtützungsvereine ſich ſchon an die Geſchlechterordnung anſchließen, in der ſtändiſchen Ordnung mit dem Weſen und der Funktion der ſtändiſchen Corporationen ſich vermiſchen, und als etwas ganz Naturgemäßes dann in die ſtaatsbürgerliche Geſellſchaft übergehen. Hier nun begegnen ſie ihrerſeits der Idee und der Thätigkeit der Verwaltung; die Unterſtützung der Noth wird als eine Pflicht der Gemeinſchaft geſetzlich anerkannt, und die Verwaltung nimmt daher die Unterſtützungsvereine in ſich auf, indem ſie denſelben ihre eigene Aufgabe überträgt. Dadurch werden dieſe Vereine dann freie Organe einer, vom Staat als ſeine Aufgabe anerkannten Verwaltungsthätigkeit, verſchmelzen daher das Element der Verwaltung mit dem des Vereinsweſens, und bilden ſo den Uebergang vom erſten zum zweiten. Anders ſchon iſt es mit den Hülfsvereinen. Die aufſteigende Klaſſenbewegung, indem ſie eben das Individuum betrifft, liegt an und für ſich außerhalb der Thätigkeit des Staats. Da aber die Hülfe für dieſes Individuum der freien Thätigkeit des Einzelnen überlaſſen bleibt, ſo iſt die große Vorausſetzung der Entſtehung dieſer Hülfsvereine der *Beginn des Verſtändniſſes* der geſellſchaftlichen Fragen und Gefahren bei den höheren Klaſſen. Sie treten daher nicht auf, wo Noth iſt, wie die Unterſtützungsvereine, ſondern ſie treten auf, wo ſich *Kapital und Arbeit zu ſcheiden* beginnen. Sie ſind die Form, in welcher dieſe Scheidung in dem Bewußtſein der geſellſchaftlichen Klaſſen zu

reflektiren beginnt: sie sind das nächst liegende Mittel, die Kluft die zwischen den Klassen sich ausbreitet, durch die Vereinigung der Anstrengung beider Klassen zu überbrücken, indem es dem Einzelnen möglich gemacht wird, von der einen Klasse zur andern überzugehen. Sie sind daher noch der Ausdruck des harmonischen Verhältnisses der gesellschaftlichen Unterschiede; sie enthalten keine Feindseligkeit derselben, sondern ein Streben des Ausgleiches; und nicht bloß vieles sondern zu viel hat man ihnen zugetraut. Denn während sie arbeiten, arbeitet zugleich das unerbittliche Größengesetz der Kapitalien, und zwingt die Unternehmung, mag sie nun die socialen Gegensätze kennen oder nicht, den Arbeitslohn so weit herabzusetzen, daß die Waare die Mitwerbung mit anderen auszuhalten vermöge. Die mathematische Gewalt dieses Processes begränzt die Aufgaben der Hülfsvereine damit auf einzelne Fälle; das Ganze vermögen sie nicht mehr zu bewältigen; der Forderung der Unternehmung, innerhalb der Concurrenz einen Gewinn haben zu müssen, um selbst entwicklungsfähig zu sein, tritt die Thatsache entgegen, daß gerade damit die aufsteigende Bewegung aus der besitzlosen zur besitzenden Klasse aufgehoben ist; und so entsteht das, was wir die eigentliche sociale Frage der Gegenwart nennen, die Frage nach dem Rechte der Unternehmung gegenüber der Frage nach dem Erwerb des Nichtbesitzers, oder kurz die Frage nach dem Arbeitslohne, nicht die theoretisch-wirthschaftliche nach ihrer, durch das Werthgesetz gegebenen Lösung, sondern die gesellschaftliche nach den Mitteln, den Arbeitslohn so weit zu erhöhen, daß er selbst kapitalbildend werde. Für diese Frage nun kann es keine Verschmelzung der wirthschaftlichen Klassen mehr geben; denn das Interesse der einen Klasse steht dem der anderen direkt gegenüber. Es ist dabei zwar natürlich, daß sich namentlich im Beginne dieses Gegensatzes beide Richtungen nicht bloß innerlich, sondern auch äußerlich verdächtigen und hart verklagen, aber bald erkennen sie, daß es nichts Thörichteres geben könne, als wenn man von einem Organe verlangen wolle, daß es darum gegen seine Natur handeln solle, weil es überhaupt nothwendig ist, daß gehandelt werde. Die Folge ist daher, daß sich nunmehr eine neue, dritte Gruppe der gesellschaftlichen Vereine bilde, die wir das Vereinswesen der Selbsthülfe genannt haben. In ihm wiederholt sich die Scheidung der Klassen; in ihm versucht die niedere Klasse, die aufsteigende Bewegung durch ihre eigenen Mittel zu sichern; es beginnt mit ihm in der gesellschaftlichen Geschichte eine ganz neue Zeit, und nicht etwa in der Mitte, sondern im ersten Stadium dieser neuen Zeit steht das heutige Europa.

So nun verhalten sich die drei Grundformen zu einander. Es ist

daraus zunächſt klar, daß ſie einander zwar hiſtoriſch folgen und die Stufen der geſellſchaftlichen Entwicklung bedeuten und anzeigen, daß ſie ſich aber keineswegs einander ausſchließen. Im Gegentheil muß das Vereinsweſen davon ausgehen, daß ſie beſtändig neben einander beſtehen und ſich in der That erſt gegenſeitig erfüllen: denn das was die eine Gruppe wirklich kann und vermag, das kann und vermag die andere Gruppe wieder nicht, mag ſie ſonſt noch ſo mächtig und groß ſein. Es iſt daher auch nicht das die Aufgabe der Zukunft, die eine dieſer Gruppen durch die andere überflüſſig zu machen; ſie werden im Gegentheil eben ſo dauernd beſtehen, wie der Klaſſenunterſchied, der als ein organiſches Element des Lebens der Menſchheit erſcheint, da zuletzt nur er die Quelle tüchtiger Arbeit und Strebſamkeit des Einzelnen iſt. Es iſt daher ein Gegenſatz dieſer Vereine untereinander an ſich nicht denkbar; Mißverſtändniſſe freilich ſind ſtets möglich. Es iſt daher aber auch nicht nicht die Aufgabe der Wiſſenſchaft, die eine Art nur als Vorausſetzung der anderen zu betrachten; im Gegentheil hat die Wiſſenſchaft vielmehr gegenüber der, in ſocialen Bewegungen nur zu leicht auftretenden Verwerfung der einen Gruppe durch die andere den Gedanken feſtzuhalten, daß die ſociale Frage nie durch Eine dieſer Vereinsarten, ſondern erſt durch alle zuſammen gelöſt werden kann. Und ſteht das feſt, ſo folgt die ſpeciellere Aufgabe der Wiſſenſchaft in Beziehung auf dieſe Vereine gleichſam von ſelbſt. Sie darf nicht mehr, wie es bisher zumeiſt geſchehen iſt, von dem geſellſchaftlichen Vereinsweſen im Allgemeinen reden, ſondern ſie muß verſuchen, nachzuweiſen, das Weſen jeder Art der Vereine in der beſtimmten Funktion für die geſellſchaftliche Aufgabe zu ſuchen, die zu löſen die einzelne Vereinsart ſelbſt beſtimmt iſt. Nicht daher die Phyſiologie der ſocialen Frage, ſondern die des ſocialen Vereinsweſens zu geben iſt die Aufgabe des Folgenden.

Erſte Gruppe. Unterſtützungsvereine.

1) Weſen und Charakter derſelben.

Das Princip aller Unterſtützungsvereine beruht nun wie geſagt darauf, daß die höhere Klaſſe freiwillig, auf Grundlage eigener Organiſation und eigener Mittel denjenigen Gliedern der niederen Klaſſe hilft, welche nicht im Stande ſind, ſich mit eigenen Kräften zu helfen. Sie unterſcheiden ſich daher weſentlich von den Hülfs- und Selbſthülfevereinen dadurch, daß bei ihnen die aufſteigende Klaſſenbewegung erſt in zweiter Reihe erſcheint. Ihr urſprüngliches und natürliches Objekt iſt die, durch die Erwerbloſigkeit der Nichtbeſitzenden erzeugte Noth

derſelben. Es iſt daher noch nicht ſo ſehr die geſellſchaftliche Stellung als vielmehr der Menſch ſelbſt, außerhalb der Geſellſchaft gedacht, mit dem ſie zu thun haben. In ihnen iſt daher eigentlich noch gar kein Bewußtſein geſellſchaftlicher Verhältniſſe lebendig, ſondern ſie enthalten vielmehr ein Verhältniß vom Menſchen zum Menſchen. Sie knüpfen daher urſprünglich ſtets an das reine Gefühl des Individuums, jenes tiefſte Geheimniß in der menſchlichen Bruſt, nach welchem Geben ſeliger iſt als Nehmen. Der Proceß der in ihnen lebendig iſt, iſt eben deßhalb auch viel älter als ſie; er iſt ewig wie der Menſch ſelbſt; aber er iſt Jahrtauſende hindurch befriedigt mit ſeiner ganz individuellen zufälligen Erſcheinung, der Bitte und der Gabe, dem Bettel und dem Almoſen. Erſt mit dem Chriſtenthum tritt eine neue Zeit ein. Das was in dieſer Beziehung geſchehen iſt und geſchieht, iſt bekannt, und an bekannte Ausdrücke geknüpft. Wir dürfen ſie gebrauchen, um zugleich kurz und klar ſein zu können. Den, durch Mangel des Güter- wie des perſönlichen Kapitals Erwerbsunfähigen nennen wir *arm*. Die Geſammtheit der öffentlichen Thätigkeiten, um dem Armen zu helfen, nennen wir das *Armenweſen*. Das Objekt des Armenweſens iſt nicht der Erwerb, nicht alſo eine Hülfe, damit ſich der Arme zum Beſitz emporarbeite, ſondern die Noth, alſo eine Gabe, daß er nicht durch ſeine Erwerbloſigkeit untergehe. Die alte Welt kannte Arme und Bettel, Gabe und Almoſen, aber kein Armenweſen. Das Armenweſen beginnt erſt da, wo die *Unterſtützung eine Pflicht* wird. Das Organ, das dieſe Pflicht urſprünglich predigt und ſie noch erfüllt, iſt die Kirche. Das kirchliche Armenweſen iſt die erſte ſtändiſche Form deſſelben; an daſſelbe ſchließt ſich ſpäter die zweite Geſtalt derſelben, das Armenweſen der ſtändiſchen Körperſchaften. Dies ganze Armenweſen iſt aber durchaus unorganiſch. Es iſt unfähig, zwiſchen Unterſtützung und Hülfe zu unterſcheiden. Ihm genügt die einfache Thatſache der Erwerbsloſigkeit; ihm entſteht gar nicht die Frage nach der Erwerbsfähigkeit; ihm iſt die Unterſtützung von Seiten der Beſitzenden, *aber nicht die Arbeit der Erwerbsfähigen*, eine öffentliche Pflicht. Daher ſteht das ſtändiſche Armenweſen noch ganz außerhalb der geſellſchaftlichen Fragen und Bewegungen, denn es iſt principiell gleichgültig gegen die zur höheren Klaſſe führende Arbeit. Erſt da, wo die Arbeit das Lebensprincip der Geſellſchaft wird, entſteht eine neue Epoche des Armenweſens.

Dieſe nun beruht darauf, daß die Unterſtützung an die Noth eine ſtaatliche Pflicht des Staatsbürgerthums ſei. Mit dieſem Gedanken gewinnt der Arme ein öffentliches Recht, aber auch eine öffentliche Pflicht. Er ſoll *arbeiten* ſo viel er kann. Das Armenweſen nimmt

die Verpflichtung zur Arbeit in ſich auf. Damit entſtehen Ordnungen und Maßregeln der Geſetzgebung. Es beginnt eine *Armenverwaltung*. Und hier erſt beginnt das Gebiet, wo das Unterſtützungsvereinsweſen mit Umfang und Inhalt auftritt und klar beſtimmt werden kann.

Für den Staat und ſeine Verwaltung ſind nämlich die Armen *gleich*. Sie ſind gleich in ihrer Pflicht, ſie ſind gleich in ihrem Recht. Für die ſtaatliche Armenverwaltung hat jeder Arme die Pflicht, ſo viel zu erwerben als er noch vermag, und das Recht nur auf ſo viel, daß er dem rein phyſiſchen, körperlichen Bedürfniſſe nicht unterliege. Die Armenverwaltung des Staats kennt kein Individuum, ſondern nur die Kategorie der Armuth. Das Ganze ſorgt auch hier für das Ganze; ſoll für den Einzelnen geſorgt werden, ſo muß es der Einzelne ſelbſt thun. Nun kann das öffentliche Armenweſen in verſchiedener Weiſe organiſirt ſein; die Baſis aber wird ſtets die Selbſtverwaltung ſein und bleiben, ſei es nun die Gemeinde, ſei es die Stiftung. Beide dürfen ſich aber in ihrer Thätigkeit *nicht* von dem großen organiſchen Princip der Armenverwaltung trennen; ſie dürfen keinen Unterſchied machen, keine individuellen Verhältniſſe berückſichtigen. Dennoch ſind dieſe da; ja wie wir geſehen, ſie liegen im Grunde tief im ſittlichen Weſen der Perſönlichkeit. Die ſtaatliche Armenverwaltung, mag ſie nun organiſirt ſein wie ſie will und leiſten was ſie will, iſt unfähig, jenes Element bei ſich zur Geltung zu bringen. Soll daher die individuelle Beziehung im Armenweſen eintreten, ſo muß dieſelbe durch die freie Thätigkeit des Individuums geſetzt werden. Es muß aus dem zufälligen Gefühl und aus dem zufälligen Geben des Einzelnen eine Organiſation entſtehen, welche ſich ſelbſt zur Aufgabe ſtellt, das individuelle Element im Armenweſen zu ſeinem ſpecifiſchen Gebiete zu machen. Und *dieſe Organiſation des individuellen Armen- und Unterſtützungsweſens iſt das Unterſtützungsvereinsweſen*.

Es ergibt ſich daraus zunächſt, daß das Unterſtützungsvereinsweſen niemals ohne die eigentliche Armenverwaltung beſtehen kann und ſoll; es ergibt ſich aber auch, daß eine rein geſetzliche Armenpflege auch niemals allein ausreicht. Denn jenes individuelle Element iſt eben nicht bloß in der Armuth vorhanden, ſondern es wird *nirgends tiefer gefühlt*, als gerade in ihr. Der Arme der früher reich war, iſt für die Armenverwaltung ganz gleich dem Armen, der ſtets arm war; und dennoch iſt ſeine Armuth ſelbſt eine ſo ganz, ganz andere. Wer kennt ſie nicht, die Tiefe des Schmerzes, die das Entbehren des Gewohnten begleitet, und mit ihrer bitteren Erinnerung an das früher Beſſere

jeden Augenblick vergällt? Und wie ganz anders ist der Arme, der nie geistige Bildung besaß, und den Mangel freundlichen, erhebenden Wortes aus dem Munde des Glücklicheren nicht fühlt, gegen den, der einst gewohnt war, mit den Bevorzugten zu verkehren? Und wie ganz anders ist wieder der Arme, der, selbst im Elende groß geworden, ohne Qual seine Kinder im Elende erblickt, gegenüber dem, der mit seinen Kindern die Armuth aufwachsen sieht, ohne helfen zu können, gewohnt an Ordnung, Reinlichkeit, Erziehung, nichts von allem dem geben kann, weil er arm ist? Ist es wahr, daß sie *ganz* gleich sind? Und sind sie es *nicht*, ist es dann wahr, daß die formell gleiche Unterstützung, die der Staat giebt, auch der Sache nach *gleich* ist? Und ist sie es nicht, und soll es doch sein, *wo* hier das Mittel, sie zu geben? — Es ist kein Zweifel, hier und nirgends anders liegt die höhere Aufgabe des Unterstützungsvereinswesens; es ist die liebende Aufnahme *der Individualität* des Unglücks in die Hülfe, welche die Gemeinschaft dem Einzelnen bietet.

So ist nun das das Wesen dieser Vereine, und daraus folgt das, was wir ihren Charakter nennen. Ein Unterstützungsverein ist natürlich nur ein Beitragsverein. Dieser Beitrag kann in Geld und Gut, er kann und *soll* aber auch in persönlicher Thätigkeit bestehen. Das erste ist für die äußere Noth bestimmt, das zweite für das Gefühl des Unglücklichen. Der Werth der Vereine hier besteht nun aber gegenüber der Einzelhülfe darin, daß ein Verein dafür sich selbst Regeln setzt. Diese Regeln sind die Formen, in denen er seine Thätigkeit zum Bewußtsein bringt: die Statuten der Armenvereine sind aber Ergebniß von Nachdenken nicht etwa über das Vereins- sondern *über das Armenwesen*. Das soll man festhalten. Eben deßhalb sind diese Unterstützungsvereine *frei*. Sie sind kein Theil und Glied der Selbstverwaltung; sie *sollen* es nicht sein. Aber sie haben auch ihre Gefahr; sie machen den geistigen Mißbrauch der Noth in der Gabe möglich. Dagegen zu kämpfen ist nicht Sache der Gesetzgebung und Verwaltung; hier soll der gute Verein den schlechten bekämpfen. Doch ist es nicht unsere Sache, darauf einzugehen. Natürlich aber ist, daß die rechtlichen Verhältnisse der Organe wenig ausgebildet sind, und die Macht der Leiter daher gerade in dieser Art von Verein die größte ist, die im ganzen Vereinswesen zur Erscheinung kommt. Daher soll das Vereinsrecht für diese Vereine nur Einen Grundsatz mit rücksichtsloser Bestimmtheit durchführen: das ist *die Oeffentlichkeit alles dessen, was diese Vereine leisten*. Ohne dieselbe können sie eine Gefahr werden; mit ihr sind sie unter allen Verhältnissen ein Segen im Leben der Gesellschaft.

2) Die Arten der Unterstützungsvereine.

Die Arten der Unterstützungsvereine entstehen nun, indem wir ihr Objekt, die Noth, in ihre Verhältnisse auflösen. Es ist dabei zunächst klar, wo demgemäß die Gränze zwischen demselben und dem Hülfsvereine ist. Allenthalben nämlich, wo der Einzelne selbst etwas für seine wirthschaftliche Lage thun kann und mithin das Vereinswesen sich an diese seine Selbstthätigkeit wendet, um ihm, und wenn auch nur zum Theil, durch sich selbst Unterstützung zu verschaffen, tritt das Hülfswesen ein. Die eigentlichen Unterstützungen beginnen da, wo die Mittel der Hülfe *allein* von den Besitzenden gegeben, und daher auch allein von ihnen vermöge des Vereins verwaltet werden. Die Grundlage der Unterstützung ist daher die Armuth, und die Arten des Unterstützungsvereins entstehen daher durch die Arten der Armuth.

Dem entsprechend glauben wir drei Grundformen dieser Vereine unterscheiden zu können, die *Armenvereine*, die *Krankenvereine*, und die *Kindervereine*.

Die Armenvereine haben die Armuth als solche zu ihrer Grundlage, den allgemeinen Zustand der wirthschaftlichen Noth. Wir glauben sie nicht näher bezeichnen zu sollen, jedoch darf Eine wesentliche Unterscheidung nicht fehlen. Die Noth kann nämlich für die Armen eine dauernde sein — und sie *ist* ein dauerndes Element aller wirthschaftlichen Zustände überhaupt, und die mit diesem dauernden Zustande kämpfenden Vereine nennen wir daher die Armenvereine im eigentlichen Sinne. Oder sie kann durch *plötzliche* Zufälle, Natur-, Kriegs- und andere Ereignisse zeitlich eintreten. Dann entstehen Vereine, welche eben ihre Thätigkeit nur auf diesen Fall richten und mit ihm sich auflösen; solche Vereine nennen wir die eigentlichen Unterstützungsvereine. Es ist natürlich, daß erstere auf regelmäßigem, die letzteren meist nur auf einmaligem Beitrag beruhen, und ihre Funktion im Sammeln und Abliefern für den bestimmten Zweck erschöpfen. Die Pflicht der Leitung, gewöhnlich (uneigentlich) Comité oder Ausschuß genannt, geht nicht weiter als zur richtigen Verwendung der eingegangenen Beiträge; doch scheint es uns unzweifelhaft, daß nicht bloß jeder Einzelne, sondern auch die Staatsverwaltung die Betreffenden für diese richtige Abfuhr zur Verantwortung müsse ziehen können, weil es sich dabei um öffentliche Mittel für einen öffentlichen Zweck handelt.

Die *Krankenvereine* dagegen haben in anderer Weise eine zweifache Gestalt. Sie sind entweder *eigentliche* Krankenvereine, welche die materiellen Mittel für die Linderung der Noth während der Krankheit geben, und sich dabei selbst Regeln setzen, nach denen sie ihre Unterstützung austheilen, oder Vereine für die *Krankenpflege*.

Die letzteren namentlich ſind von der größten Bedeutung. Nirgends kann ein Verein für das Geſundheitsweſen mehr wirken als hier; denn in der That iſt in den bei weitem meiſten Fällen gerade dasjenige, was die Krankenpflege bringt, die Hauptſache für die Heilung. Andererſeits erzeugt ſich wieder gerade bei der Krankenpflege ein inneres Verhältniß, und die Gewalt, die der Eine über das Gemüth des Andern hat, ſteigt in dem Grade, in welchem derſelbe hülfsbedürftig iſt. Das iſt wohl zu erwägen. Und es ſollte daher Grundſatz ſein, daß keine öffentliche Anſtalt oder Stiftung einem Verein für Krankenpflege *ausſchließlich* übergeben werden ſollte, mögen ſie nun Diakoniſſen, ſchwarze oder graue Schweſtern u. ſ. w. heißen. Es iſt an und für ſich falſch, eine ſolche Anſtalt einem Verein zu überantworten; in dem Falle aber, wo ein Verein eine ſolche Anſtalt ſelbſt errichtet und verwaltet, vollzieht er eine, principiell der Verwaltung angehörige Funktion und ſteht damit unter der Oberaufſicht der Geſundheitspflege. *Frei* iſt ein ſolcher Verein nur da, wo das Mitglied als Individuum zum Individuum geht; hier gibt es keine Schranken als die, welche das Geſetz dem Einzelnen vorſchreibt. Aber dabei müſſen wir auch hier an der Forderung feſthalten, daß die Leiſtungen dieſer Vereine *öffentlich* ſein müſſen, um ſo mehr, weil ſie eben von Individuum zu Individuum gehen; denn niemand hat ein Recht, dasjenige nicht zu ertragen, was das öffentliche Leben ſelbſt erträgt.

Ueber die Kinder-, Kinderpflege-, Kindererziehungsvereine der beſitzenden Klaſſen für die Kinder der Nichtbeſitzenden haben wir nichts weiter zu ſagen, als daß ſie unter allen Umſtänden im höchſten Grade ſegensreich, und *eigentlich durch gar nichts zu erſetzen ſind*, mögen ſie nun Warteſchulen, Kinderbewahranſtalten, Krippen, Crêches oder wie immer heißen. Sie ſind, wie wir ſagen möchten, die zarteſte, duftigſte, edelſte Blüthe in dem großen Syſteme des *geſammten* Vereinsweſens. Sie haben alles für ſich, was ein geſellſchaftlicher Verein für ſich haben kann, und nichts gegen ſich. Sie ſind in Idee und faſt ausnahmslos in der Ausführung ſo ſchön und harmoniren ſo eng mit dem wahren und tiefſten ſocialen Bedürfniß unſerer Zeit, daß wir glauben, die Sache ſelbſt gäbe der Verwaltung des Staats den Anlaß, ſie nicht bloß zuzulaſſen, ſondern ſie direkt zu fördern und zu unterſtützen. Und Mittel genug hätte er dazu, namentlich wenn die Selbſtverwaltungskörper ſich der Sache annehmen und ihre thätige und mächtige Hand reichen wollten. Denn hier wird das Eigenthümliche geſchehen, daß die Individualität nicht mehr bei den Empfangenden, den Kindern, ſondern bei den Gebenden, namentlich bei den Frauen, ſein wird; nur der beſte Theil der weiblichen Welt wird hier eintreten;

aber daher wird auch das, was er leiſtet, nicht gezählt, ſondern gewogen werden. Bis jetzt nun haben alle dieſe Vereine, namentlich aber die Krankenpflege- und die Kindervereine, noch nicht das gefunden, was ſie eigentlich zu ihrer rechten Blüthe brauchen, die formale Aufnahme in das Syſtem der öffentlichen Thätigkeit. Sie erſcheinen als ſchöne — aber leider immer noch als ſeltene Ausnahmen. Hat doch noch nicht einmal die Statiſtik, geſchweige denn die Staatswiſſenſchaft ſich mit ihnen ernſthaft beſchäftigt. Sie ſind noch ein Leben, ein Gebiet für ſich. Ihnen mangelt das belebende Element, das auch für ſie aus dem innigen, zum Bewußtſein gebrachten Verhältniß zum Geſammtleben hervorgeht. Möchte es uns gegeben ſein, gerade dafür mitzuwirken! Und möchte jeder, der ſich mit dieſen Erſcheinungen beſchäftigt, klar erkennen, daß eben dieſer Zuſammenhang ihnen mit ihrer wahren Stellung auch ihre wahre Bedeutung und damit die geſellſchaftliche Ehre gibt, deren ſie vor allem werth ſind!

Zweite Gruppe. Hülfsvereine.

1) Weſen und Charakter.

Eben ſo einfach wie die Unterſtützungsvereine ſind nun ihrem Princip nach die Hülfsvereine. Wir bezeichnen dieſelben als ſolche, in denen die höhere Klaſſe die Selbſtthätigkeit der niederen theils hervorruft, theils ſammelt, theils leitet, um die Mitglieder derſelben durch Erwerb von Kapital und Verdienſt in die höhere Klaſſe zu heben. Sie unterſcheiden ſich von den Unterſtützungsvereinen dadurch, daß ihre Mittel nicht bloß von der höheren Klaſſe ausgehen, von den Selbſthülfsvereinen dagegen dadurch, daß die Leitung grundſätzlich in der Hand der letzteren iſt. Sie haben daher allerdings ganz andere Vorausſetzungen als die erſteren; dieſe Vorausſetzungen ſind aber nicht ſo weit entwickelt, daß ſie ſchon zu dem zweiten übergehen könnten. Dieſelben beſtehen, wie geſagt, darin, daß die niedere Klaſſe den Willen und die Fähigkeit hat, ſich ſelbſt zu helfen, daß aber ohne Unterſtützung der höheren die Anſtrengungen derſelben erfolglos bleiben. Die Hülfsvereine fordern daher als weſentlichen Unterſchied von den Unterſtützungsvereinen, daß die Glieder der niedern Klaſſe ſelbſtändig als Theilnehmer eintreten; ſie beſtehen daher aus zwei großen Körpern, den leitenden Mitgliedern der höheren Klaſſe und den geleiteten der niederen, während die Unterſtützungsvereine nur aus Gliedern der erſteren beſtehen. Die Aufgabe der Leitung beſteht bei ihnen ferner nicht in Hingabe von Beiträgen, oder doch nur in ſehr geringem Maße, ſondern vorwiegend in geiſtiger Thätigkeit; dieſe, und alſo auch ihren Werth,

bringen dieſelben dabei zum Opfer für das Wohl der niederen Klaſſe. Formell entſteht hier daher auch noch kein Verein, der auf der Gleichheit der Mitglieder beruht, ſondern die Mitglieder der niederen Klaſſe haben grundſätzlich noch keine Vereinsrechte, ſondern höchſtens dann Privatrechte, wenn ſie beſtimmte Leiſtungen dem Verein unter den von demſelben feſtgeſetzten Bedingungen übergeben. Daher tritt bei ihnen auch keine Wahl der leitenden Organe durch die Geſammtheit der Theilnehmer, ſondern nur durch diejenigen ein, welche ihrerſeits ihre Dienſte dem geſellſchaftlichen Zwecke darbieten; daß aber zwiſchen den Wählenden und Gewählten wieder das allgemeine Vereinsrecht eintritt, iſt wohl kein Zweifel. Eben dadurch haben dieſe Vereine einen weſentlich andern Charakter als beide andere Gruppen. Es iſt kein Zweifel, daß ſie, indem ſie die Beiträge und Leiſtungen der Mitglieder der niederen Klaſſe verwalten, ohne dieſelben an der Verwaltung ſelbſt Theil nehmen zu laſſen, die Natur öffentlicher Anſtalten annehmen, während die Form der Verwaltung dennoch die eines Vereins iſt. Die Leitenden treten daher in das Verhältniß von Verwaltungsorganen; aber ihr Eintritt iſt frei, und ihr Austritt daher gleichfalls. Daher haben dieſe Vereine die Fähigkeit und zum Theil auch die Neigung, in öffentliche Anſtalten überzugehen, namentlich ſich an die Verwaltung anzuſchließen. Wegen dieſer ihrer Doppelſtellung haben ſie auch nur einen beſchränkten Wirkungskreis, obwohl ſie innerhalb deſſelben mit großer Energie wirken. Ihre Arten ſind daher auch wenigſtens formell leicht zu beſtimmen; in der Wirklichkeit aber gehen ſie, wenigſtens zum Theil, leicht in andere Arten über.

2) Arten.

Von den Arten, in denen dieſe Hülfsgenoſſenſchaften auftreten, bilden zwei den Uebergang zu andern Arten, während zwei andere, wenn auch in verſchiedenem Grade, das eigentliche Weſen dieſer Art zum Ausdruck bringen.

Die Arbeiterbildungsvereine gehören ihrer allgemeinen Aufgabe nach dem Bildungsweſen; ihrer Form nach dagegen, beſchränkt auf die Klaſſe der Arbeiter und dem geiſtigen Bedürfniß derſelben angepaßt, dem geſellſchaftlichen Vereine. Es iſt klar, daß hier die höhere Klaſſe das, die Bildung durch ihre Kräfte fördernde Element iſt, während die Arbeiter entweder gar nichts dafür leiſten — in welchem Falle dieſe Vereine unter die Unterſtützungsvereine zu zählen ſind — oder durch einen wenn auch nur kleinen Beitrag ſie zu Hülfsvereinen machen. Sie ſind daher meiſt ſehr unbeſtimmter Natur, und haben große Neigung, in förmliche Anſtalten überzugehen, wie die Fabrikſchulen, oder zu

allgemeinen Bildungsvereinen zu werden, wie die Mechanics Institutions in England.

Die Krankenvereine für Arbeiter werden der Regel nach, da die Arbeiter weder Sachkunde noch Zeit genug haben, von erbetenen Mitgliedern der höheren Klasse verwaltet, empfangen auch gelegentlich Unterstützungen, beruhen aber dennoch auf Beiträgen der Arbeiter, ohne daß sie den gegenseitigen Vereinen zugezählt werden könnten, da sie keine Haftung enthalten. Sie bilden durch die in ihnen auf diese Weise zusammenlaufenden Elemente der verschiedenen Vereinsarten die verschiedensten Grundformen. In England mit seinem eigenthümlich gestalteten Versicherungswesen gehören sie der großen, an sich sehr unbestimmten Kategorie der Friendly Societies, in Frankreich sind sie durch die Stellung und Aufgabe der Hôpitaux (vgl. Stein, Gesundheitswesen) beinahe überflüssig, in Deutschland ist man noch im Uebergange begriffen von derjenigen Gestalt, welche sie in den alten korporativen Genossenschaften der Zünfte und Innungen hatten, indem man wie in Oesterreich den neuen Genossenschaften die Krankenpflege in unbestimmter Weise zur Pflicht machte, zu der freien Form der eigentlichen Krankenvereine. Ihre richtige Einrichtung fordert ein eigenes Studium; sollen sie gut wirken, so müssen sie örtlich organisirt werden mit einem Centralorganismus, der die Ausgleichung zwischen den einzelnen Vereinen enthält. Sie gehören in diesem Sinne der freien Gesundheitspflege.

Die dritte und bekannteste Art sind nun die Sparkassen. Wir haben über Werth und Erfolg derselben hier nicht zu reden; ihr Verhältniß zum Vereinswesen aber ist, wie es uns scheint, klar. In ihnen ist die Funktion der leitenden Elemente von der der Mitglieder im weitesten Sinne strenge geschieden, da die letztern durch ihre Einlagen nur das Objekt der Thätigkeit der ersteren geben, die ersteren aber die Einlagen nach bestimmten Grundsätzen verwalten. Daß sie wesentlich für die Kapitalbildung der niedern Klasse bestimmt sind, und wie dieselbe vor sich geht, ist bekannt. Bei genauer Betrachtung aber erweisen sich die Sparkassen überhaupt unfähig, Vereine zu sein, da sie zwar formell den freien Wechsel der Mitglieder und der Sache nach einen hohen socialen Zweck besitzen, aber nicht im Stande sind, das Verhältniß und das Recht einer eigentlichen Verwaltung zwischen diesen Mitgliedern und dem Organe der letztern herzustellen. Sie nehmen daher mehr und mehr den Charakter öffentlicher Anstalten an, und das Wesen des Vereins erscheint in ihnen dauernd nur noch darin, daß die leitenden Organe gewählt werden, frei in der Uebernahme und dem Niederlegen ihrer Funktionen sind, und das Princip der Oeffentlichkeit für ihre gesammte Verwaltung durchführen. Daher ist auch der Cha-

rakter derſelben in den verſchiedenen Ländern weſentlich verſchieden, und die Sache verdiente wohl einmal eine Prüfung vom höheren Standpunkt der geſellſchaftlichen Verwaltung. In England ſtehen ſie zunächſt unter der Kategorie der Friendly Societies und des für ſie geltenden Rechts, während jedoch in letzterer Zeit die Regierung namentlich durch Aufnahme der Einzahlungen und Verwaltung derſelben durch die Poſt viel für ſie direkt gethan hat. In Frankreich iſt das ganze Sparkaſſenweſen unter die Verwaltung geſtellt. Die Caisses d'Epargne und die Caisses de Retraite ſind öffentliche Anſtalten. In Deutſchland dagegen iſt die rechtliche Ordnung der Sparkaſſen vorzugsweiſe eine örtliche, indem jede Sparkaſſe ihre eignen Statuten hat, die allerdings von der Regierung genehmigt werden — ohne daß ſie dadurch juriſtiſche Perſonen würden — bei denen aber Ordnung und Umfang der Oberaufſicht beinahe gänzlich weggelaſſen werden. Nur einige Staaten (Rönne II. §. 339) haben einige, ſehr wenig genügende allgemeine Vorſchriften über das Sparkaſſenweſen erlaſſen. Um dazu zu gelangen, müßte man allerdings zwei Vorausſetzungen erfüllen. Zuerſt müßte man ſich über das Weſen des Vereinsrechts überhaupt, und ſpeciell über die großen daſſelbe leitenden Principien einig werden; wir werden unten verſuchen, dieſelben darzulegen. Dann aber iſt es kein Zweifel, daß man für ihre ganze öffentliche Stellung von dem Grundgedanken ausgehen müßte, ſie zu Gemeindeanſtalten zu machen, eben ſo wie die Pfand- und Leihhäuſer. Wir begnügen uns hier, den Gedanken anzuführen, der ſpecielle Erwägung fordert. Es iſt durchaus unmöglich zu beſtimmen, wem der, bei jeder Sparkaſſe nothwendige Reſervefonds, der alsbald einen mächtigen Ueberſchuß bildet und bei einzelnen Sparkaſſen die Million überſteigt, gehört, und namentlich, wie er verwendet werden ſoll. Die natürliche Verwendung dieſer Summe beſteht offenbar in ſocialen Zwecken; allein dieſelbe kann gar nicht anders, als durch die Gemeinde und ihre Vertretung richtig verwaltet werden. Vielleicht daß es uns gegeben iſt, dieß an einem andern Orte genauer auszuführen.

Denſelben formell unbeſtimmten Charakter haben nun die Vereine, welche in verſchiedenen Formen und unter verſchiedenen Namen den Arbeitern Arbeit zu verſchaffen trachten. Auch hier ſind die Mitglieder eigentlich nur die, welche für das Verſchaffen von Arbeit thätig ſind; allein zum Theil ſind auch wirkliche Leiſtungen der Arbeiter dabei vorhanden. Der Regel nach werden ſie für Männer nur ausnahmsweiſe wirken, dagegen haben ſich in der letzten Zeit vielfach Frauen-Erwerbs-Vereine gebildet, welche eine ſehr nützliche Thätigkeit entfalten.

Das nun ſind die Hülfsvereine. Sie ſind der Sache nach wie auch hiſtoriſch Uebergänge. Der Kern des geſellſchaftlichen Vereinsweſens wird ſtets in den Unterſtützungsvereinen und in den Vereinen der Selbſthülfe liegen, zu denen wir jetzt übergehen.

Dritte Gruppe. Das Vereinswesen der Selbsthülfe.

Die beiden Arten.

Während nun die Unterſtützungs- und Hülfsvereine auf allen Punkten auf dem Unterſchiede der Klaſſen beruhen, und der Idee der höheren Gemeinſamkeit des geſellſchaftlichen Lebens den Ausdruck verleihen, ſtets aber eine im Verein organiſirte Thätigkeit der einen Klaſſe für die andere enthalten, entſtehen die Vereine für Selbſthülfe da, wo die Mitglieder der niedern, beſitzloſen Klaſſe vermöge der eignen vereinigten Kraft, ohne Hülfe und Unterſtützung der höheren Klaſſe, ihre geſellſchaftliche Stellung verbeſſern wollen.

So einfach nun dieſe Begriffsbeſtimmung an ſich iſt, ſo iſt es dennoch nothwendig, ſie einen Schritt weiter zu führen, um die Unſicherheit, die noch in dem Worte ſelbſt liegt, zu beſeitigen und für das Syſtem einen feſten Boden zu gewinnen.

Im allgemeinen Sinn nämlich umfaſſen Wort und Begriff der „Selbſthülfe“ alle Klaſſen der Geſellſchaft. Es gibt Selbſthülfe in jeder Lage des Lebens; aus dem Bedürfniß der Selbſthülfe heraus können ſich für alle denkbaren Zwecke, für Reiche, Wohlhabende und Arme, Vereine bilden. Wenn wir daher den Ausdruck als einen ſpecifiſchen gebrauchen, ſo müſſen wir ihn auch in ſeiner ſpecifiſchen Bedeutung begründen.

Das was wir die eigentliche Selbſthülfe nennen, entſteht in der That erſt da, wo ſich die Klaſſen der ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaft nicht bloß im Allgemeinen geſchieden haben, ſondern auch mit Bewußtſein einander gegenüber ſtehen. Aus dieſem Bewußtſein des Klaſſengegenſatzes entwickeln ſich nun zwei Erſcheinungen, die aber nur bei edleren Völkern vorkommen. Die erſte iſt der Stolz der arbeitenden Klaſſe, die im Gefühl ihrer Kraft keine Gabe annehmen will, das Gefühl, daß eine angenommene Gabe an und für ſich nur die augenblickliche Lage des Einzelnen, nicht aber die allgemein geſellſchaftliche Stellung deſſelben, und viel weniger die der ganzen Klaſſe ändern kann, und daher der Muth, mit vereinten Kräften der eignen Klaſſe ſich die Bedingungen herzuſtellen, aus denen die Hebung der Klaſſe hervorgehen kann. In dieſem Gefühle liegt das pſychiſche Element der Gleichſtellung des Arbeiters mit dem Beſitzenden, und

deßhalb gehen alle diese Vereine darauf hinaus, dem Arbeiter das Einzige zu verschaffen, was ihm fehlt, ein unabhängiges Kapital. Die Gesammtheit dieser Vereine nennen wir daher die Arbeitervereine. Das zweite Element jedoch, welches aus dem obigen Grundsatz hervorgeht, ist die Ansicht, daß weder der gute Wille des Besitzenden noch auch der eigene Erwerb von Kapital genügen, um den Arbeiter aus der Klasse der Nichtbesitzenden in die der Besitzenden zu erheben, sondern daß die Arbeiter nur dann eine bessere Stellung zu hoffen haben, wenn sie, und zwar ohne Rücksicht auf das Kapital, den Lohn erhöhen; und die aus diesem Streben hervorgehenden Vereine nennen wir die Arbeiterverbindungen. Arbeitervereine und Arbeiterverbindungen sind nun so wesentlich von einander verschieden, daß wir sie von vornherein gesondert behandeln müssen.

I. Die Arbeitervereine.

1) Wesen derselben.

Unter den Arbeitervereinen verstehen wir demnach diejenigen Vereinigungen von Arbeitern, welche sich auf Grundlage ihrer wirthschaftlichen Thätigkeit ein Kapital durch eigne vereinte Anstrengung bilden wollen. Sie unterscheiden sich demnach von den Erwerbsgenossenschaften, die wir oben dargestellt haben, durch zwei wesentliche Punkte. Der erste ist der, daß die sich Vereinenden noch keine selbständige Unternehmung haben, während bei den Erwerbsgenossenschaften und eben so bei den Gewerbebanken die Vereinten schon, wenn auch sehr kleine, so doch selbständige Unternehmer sind, und ihre Einlagen theils aus dem Unternehmen herausnehmen, theils eben vermöge ihres Unternehmens einen, wenn auch kleinen, so doch regelmäßigen und anerkannten Kredit bereits besitzen, den sie durch die Genossenschaft daher nicht erst schaffen, sondern vergrößern wollen. Der zweite ist dieser, daß sie durch ihre Vereinigung nicht ein Kapital außerhalb ihrer eignen Wirthschaft herstellen, das für sich funktionirt, und durch dessen Funktion sie einen Erwerb suchen, sondern daß sie in ihrer Vereinigung ein gemeinschaftliches Kapital bilden, mit welchem sie ihre eigene Wirthschaft verschmelzen. Sie haben daher einen wesentlich andern Charakter wie die bisher dargelegten Vereine. Sie sind in der That die Verbindung der offenen Gesellschaft mit dem Vereinswesen — oder die zum Vereine erhobene offene Gesellschaft.

Das Wesen der (offenen) Gesellschaft besteht bei ihnen darin, daß sie stets bestimmte Mitglieder haben, und daß zwar der Austritt, nicht aber der Eintritt frei ist; zweitens darin, daß der nächste Zweck derselben der Erwerb jedes einzelnen Mitgliedes wie bei jeder Gesell-

ſchaft iſt. Das Weſen des Vereins dagegen, das dieſes rein geſellſchaftliche Element weit überragt, liegt dann darin, daß ſie mit ihrem wahren Zwecke weit über den Erwerb der Mitglieder hinausgehen, und daß derſelbe daher nicht als Zweck, ſondern als *Mittel* für den eigentlichen Zweck erſcheint. Dieſer Zweck nun heißt im geſellſchaftlichen Sinne die Hebung der nichtbeſitzenden Klaſſe zur beſitzenden; im wirthſchaftlichen dagegen die Entwicklung der Unternehmung aus der Wirthſchaft durch die *Vereinigung mehrerer Einzelwirthſchaften zu einem gemeinſamen Unternehmen*. Und darin liegt nun der formelle Unterſchied der Arbeitervereine zuerſt von der offenen Geſellſchaft, denn dieſe wird ſtets nur eine Vereinigung von Unternehmungen enthalten, und daher auch naturgemäß ſtets auf einzelne Perſonen beſchränkt ſein, während die Arbeitervereine ſich auf die ganze Klaſſe der beſitzloſen Arbeiter beziehen. Zweitens aber dürfen wir wiederholen, daß auch der Unterſchied dieſer Vereine von den Erwerbsgenoſſenſchaften hier formell auf der Hand liegt. Denn die erſteren umfaſſen ihrem Weſen nach Perſon und Kapital, alſo die *ganze wirthſchaftliche* Produktions- und Conſumtionskraft und Thätigkeit der Mitglieder, während die letztern, mögen ſie nun Kredit geben oder auf den Verkauf berechnet ſein (Magazine der Genoſſenſchaften ꝛc.) immer nur einen ganz beſtimmten, von der Einzelwirthſchaft geſchiedenen Theil des Kapitals und ſeine Verwendung betreffen. Dieſe formellen Unterſchiede aber bedeuten in Wahrheit zugleich einen ſehr mächtigen und gewichtigen geſellſchaftlichen Faktor, das iſt das Bewußtſein des eigenen *Arbeiterſtandes*, der ſich nur dann gehoben und entwickelt weiß, wenn er ſelbſt zum Unternehmer wird. Hält man dieß höhere geſellſchaftliche Element feſt, ſo iſt es in der That nicht mehr möglich, die Erwerbsgenoſſenſchaften mit den Arbeitervereinen aller Art künftig noch zu verwechſeln, wie es namentlich auch Schultze-Delitzſch thut, und wie es die meiſten ihm nachreden. Die Arbeitervereine ſind von den Erwerbsgenoſſenſchaften ſpecifiſch auch dann verſchieden, wenn ſie ſelbſt durch Bildung eines eignen Reſervefondes und die Benützung deſſelben für ihre Unternehmung zur Zahlung oder zum Kredit formell ganz gleiche Geſchäfte machen. Sie *ſind* nicht bloß Vereine einer ſelbſtändigen Klaſſe, ſie wiſſen es auch, daß ſie es ſind. Niemand hat das beſſer ausgedrückt, als E. v. *Plener* in einem Aufſatz der Tübinger Vierteljahrsſchrift (III. und IV. Heft 1868) „die franzöſiſche Enquête oder die cooperativen Genoſſenſchaften“ S. 556 f. „Wenn man einmal die Arbeiteraſſociationen nicht mehr mit den abſtrakten und dogmatiſchen Begriffen der Theoretiker, ſondern mit dem einfachen und concreten Sinne des Arbeiters, der ja ſchließlich dabei die Hauptperſon iſt, be-

trachtet, ſo wird man bald gewahr werden, daß der praktiſche direkte Zweck aller populären Aſſociationen die Verbeſſerung der materiellen (und in zweiter Linie auch geiſtigen) Lage des Arbeiters iſt; dieſe Verbeſſerung wird praktiſch in zwei Richtungen, einmal durch Vermehrung der Einnahmen, dann durch Verminderung der Ausgaben des Arbeiterbudgets.“ Mit Recht fordert ſchon Plener daher die Scheidung der Arbeiteraſſociationen von den Vereinigungen der kleinen Handwerker, die „ſelbſtändige Meiſter, d. i. Unternehmer“ ſind. Es iſt kein Zweifel, daß dieß der allein richtige Standpunkt iſt; und Plener zeigt in voller Klarheit, daß die franzöſiſche Geſetzgebung, indem ſie dieſen weſentlichen Unterſchied nicht verſtand, auch durch ihre große Arbeiterenquête von 1865 und 1866 zu keinem genügenden Geſetze gelangte, da dieſelbe, trotz der adminiſtrativen Geſchicklichkeit der franzöſiſchen Beamten, nie derartiges Material liefert, um der ganzen Frage eine andere Richtung zu geben oder um nur die vorgefaßten Meinungen einander näher zu bringen oder auszugleichen. (S. 552.) Das iſt eine von den vielen Beſtätigungen unſerer (in Bd. II.) bereits aufgeſtellten Anſicht, daß keine öffentliche Vernehmung etwas nützt, wenn die Regierung nicht weiß, was ſie eigentlich will. So faſſen wir dieſe Gruppe für ſich; und das nun beſtimmt auch den rechtlichen Charakter derſelben.

Hier nun müſſen wir allerdings damit beginnen, zu bemerken, daß es noch gar keine, weder geſetzliche noch juriſtiſche Unterſuchung der Frage gibt, ob und wie weit dieſe Vereine von den Erwerbsgenoſſenſchaften verſchieden ſind. Die Geſetzgebung ſpeciell hat ſie mit den letztern ganz zuſammen geworfen, oder vielmehr ſie gar nicht behandelt. Es bleibt mir daher nichts anderes übrig, als auf die Natur der Sache einzugehen; wir können dann in dem Reſultate Unrecht haben, aber nicht in dem Wege, den wir einſchlagen.

2) Ihr wirthſchaftliches und juriſtiſches Princip.

Es verſteht ſich von ſelbſt, daß die Arbeitervereine ſo gut wie die Kreditvereine die Elemente alles Vereinsweſens, eine beſchließende Gewalt in der Generalverſammlung der Mitglieder und eine vollziehende in dem Haupte des Vereins beſitzen. Allein da ihr weſentlicher Charakter im Unterſchiede von der Genoſſenſchaft, und mehr noch den Aktienvereinen darin beſteht, daß ſie das zum Erwerbe oder überhaupt für ihre wirthſchaftliche Thätigkeit beſtimmte Kapital nicht von ihrem eignen Kapitale trennen, ſondern vielmehr das letztere mit jenem identificiren, wie die offene Geſellſchaft, während ſie doch wieder Vereine ſind, ſo ergibt ſich als praktiſches Reſultat, daß ſich jeder Einzelne bei der

Thätigkeit des Vereins auch viel mehr perſönlich betheiligt, als bei den Genoſſenſchaften. Die natürliche Aufgabe und daher auch das Recht der Leiter dieſer Vereine iſt daher viel geringer, und die Aktion des Vereins beruht viel mehr auf der Aktion der vereinigten Mitglieder ſelbſt. Daraus ergeben ſich zwei Conſequenzen, die auch für das Recht dieſer Klaſſe von Vereinen entſcheidend werden. Die Verſammlungen der Mitglieder ſind viel häufiger, und die einzelnen Aktionen des Vereins gehen viel mehr von den Beſchlüſſen der Geſammtheit aus, als bei den Erwerbsgenoſſenſchaften. Daher iſt das Recht der Leiter ein viel geringeres, und daher muß hier conſequent auch die Haftung der Mitglieder eine mehr unmittelbare ſein, als bei den Erwerbsgenoſſenſchaften. Wir würden daher glauben, daß bei den Arbeitervereinen nicht wie bei jenen das Princip der ſubſidiären Haftung der Mitglieder für etwaige Schulden des Vereins, ſondern die volle perſönliche Haftung jedes einzelnen Mitgliedes eintreten müſſe, da dieſe Vereine naturgemäß ihre Geſchäfte eben auf Grundlage gegenſeitiger Rückſprache — im Grunde einer permanenten Generalverſammlung — abſchließen. Es würde ſich daraus formell ergeben, daß auch die Scheidung, welche in den wirthſchaftlichen Vereinen zwiſchen der Geſammtheit der Mitglieder und den Vorſtänden beſteht, und die in den Statuten als Feſtſtellung regelmäßiger Termine für Abhaltung der Generalverſammlung und Ablegung eines formellen Rechenſchaftsberichtes aufgeſtellt werden, hier wegzufallen haben. Der Vorſtand hat in der That hier nicht zu befehlen, was zu geſchehen hat, ſondern zu ordnen und zu bewachen, was wirklich geſchieht. Daraus folgt, daß die Statuten ſolcher Vereine im weſentlichen Unterſchiede von denen der wirthſchaftlichen Vereine keine eigentlichen Generalverſammlungen mit Rechnungsberichten, ſondern *wöchentliche Verſammlungen* mit Berichten über die ganze Lage des Geſchäfts und wo möglich mit *Vorſchlägen* des Vorſtandes über das, was alle Einzelnen für die nächſte Zeit zu thun haben, feſtſtellen; in dieſen Verſammlungen wird dann auch nicht etwa bloß über das einzelne Geſchäft beſchloſſen, ſondern es wird in der That die *Arbeitstheilung Gegenſtand des Beſchluſſes* ſein, und der Verein ſelbſt wird damit in jedem einzelnen Mitgliede ſeine eigenen Beſchlüſſe ausführen. Es wird daher auch nicht ein beſtimmter Beitrag, ſondern es wird die ganze wirthſchaftliche Thätigkeit des Einzelnen für die Produktion und das ganze wirthſchaftliche Bedürfniß für die Conſumtion bei ſolchen Arbeitstheilungen Inhalt der Verhandlungen und der Beſchlüſſe werden. Die Pflicht des Einzelnen wird in ihnen deßhalb nicht ſo ſehr dahin gehen, einer Anordnung des Leitenden zu folgen, als vielmehr ſelbſtändig das durch die Produktion Nothwendige

zu beurtheilen und ſich darnach zu richten. Der formelle Charakter dieſer Vereine wird daher darin beſtehen, daß ihre Leiſtungen in erſter Reihe nicht auf der Tüchtigkeit des Vorſtandes und der ausführenden Organe, wie bei den Aktienvereinen, und nicht auf der richtigen Beurtheilung der eigenen Bedürfniſſe und Leiſtungen wie bei den Erwerbsgenoſſen, ſondern auf der Hingebung der Mitglieder an das Ganze beruhen; während in jenen die Leitung das Wichtigſte iſt, iſt es hier das Individuum, *das Mitglied*. Und darin beſteht zwar einerſeits ihr großer Werth, indem ſie eben dadurch allein fähig ſind, rein durch individuelle Tüchtigkeit den einzelnen Arbeiter zum Unternehmer zu machen, andrerſeits aber auch ihre Gefahr, da ſie alle ohne Unterſchied nur aus *ſehr ordentlichen und tüchtigen Leuten beſtehen müſſen*, um überhaupt beſtehen und ſelbſt unter unbeſchränkter Haftbarkeit hinreichenden Kredit bekommen zu können. Daher denn ſagen wir, daß ſie die ausgezeichnetſte und edelſte Form des geſellſchaftlichen Vereins ſind, wenn ſie beſtehen, daß ſie aber, wie alles Ausgezeichnete und Edle, wohl nur ſelten zu gedeihen im Stande ſind.

Betrachtet man nun dieſe Vereine von dieſem Standpunkt in ihrem Unterſchiede von den wirthſchaftlichen Vereinen, ſo wird es leicht klar, weßhalb die Geſetzgebungen, welche nicht einmal den Genoſſenſchaften ihre richtige Stellung angewieſen haben, von den Arbeitervereinen eigentlich gar nicht reden. Denn es gibt bei ihnen kein außerhalb der Mitglieder vorhandenes ſelbſtändiges Kapital, das eine eigene Verwaltung hätte und daher ein eigenes Recht dieſer Verwaltung forderte. Die ganze Vereinsgeſetzgebung aber beruht auf dieſer Unterſcheidung, während bei der offenen Geſellſchaft wieder keine Unterſcheidung der leitenden Perſönlichkeit von den Mitgliedern vorhanden iſt. Um zu einer ausreichenden Geſetzgebung über das Recht der Arbeitervereine zu gelangen, müßte man daher allerdings den Grundſatz annehmen, daß jedes Geſchäft derſelben, jede Schuld und jedes Handlungsbuch nicht als eine Aktion des Vorſtandes, ſondern als ein Beſchluß *aller Mitglieder* anzuſehen ſei; daß daher der bekannte Grundſatz des deutſchen Handelsrechts, nach welchem der Vorſtand die Mitglieder gegenüber Dritten *unbedingt* verpflichtet, für dieſelben *nicht* angewendet werden kann, ſondern nur dann gilt, wenn der Beſchluß der Mitglieder zum Grunde liegt. Der Vorſtand wird hier zum mandatar und negotiorum gestor; aber der Inhalt des Mandats gegenüber Dritten erzeugt unbedingte perſönliche Haftpflicht jedes Einzelnen. Von dieſem allgemeinen Standpunkt aus müſſen nun die beiden Arten der Arbeitervereine betrachtet werden.

3) Arten.

a) Die Arbeitsgenoſſenſchaft als Arbeiterunternehmung (Productivgenoſſenſchaften oder Vereine, eigentliche „Aſſociationen“ — cooperative Societies).

Unter den „Arbeiterunternehmungen“ verſtehen wir demnach diejenigen Vereine von Arbeitern, welche durch die Vereinigung ihres ganzen wirthſchaftlichen und perſönlichen Kapitals eine gemeinſchaftliche Unternehmung gründen. „Produktiv-Genoſſenſchaften“ oder -Vereine heißen dieſelben in dem Sinne, daß ſie wie jede Unternehmung produciren; Associations in dem Sinne, daß die Vereinigung zugleich eine wirthſchaftliche iſt; cooperative Societies in dem Sinne, daß die Arbeit der Mitglieder zu einer einheitlichen Produktivkraft verbunden iſt. Alle dieſe Namen bedeuten daſſelbe. Ihre nahe Verwandtſchaft mit den Erwerbsgenoſſenſchaften iſt klar; denn es muß natürlich ein beſtimmtes Kapital der Mitglieder vorhanden ſein, um überhaupt arbeiten zu können. Allein ihre Unterſcheidung iſt nicht minder klar; denn ihre Aufgabe beſteht nicht darin, ihren Mitgliedern die Kapitalsbedingung für die eigene Produktion zu verſchaffen, wie jene, ſondern vielmehr eine gemeinſchaftliche Produktion mit einer durch gemeinſchaftlichen Beſchluß für die Herſtellung derſelben organiſirten Arbeit zu liefern und ihren Erwerb aus dem Reinertrage der letzteren zu gewinnen. Allerdings aber ändert ſich das reine Weſen der Arbeiterunternehmung, wenn dieſer Reingewinn wieder ganz oder zum Theil in der Unternehmung bleibt und den Berechtigten von der letztern Zinſen oder Dividenden gezahlt werden. Im erſtern Falle ſind die Arbeiter dann Gläubiger und treten in die allgemeinen Rechte derſelben ein. Im zweiten Falle aber entſteht ein Verhältniß, das dem der Erwerbsgenoſſenſchaft formell ähnlich iſt, indem diejenigen Arbeiter, welche einen ſolchen zum Erwerb von Dividenden beſtimmten Gewinn in der Unternehmung laſſen, der letztern einen Kredit gewähren. Nur bleibt der weſentliche Unterſchied, daß dieſer Kredit alsdann nicht den Einzelnen für ihre Einzelproduktion, ſondern eben dem Arbeiterunternehmen ſelbſt gewährt wird, an welchem der Kreditgeber mit ſeiner Arbeit und als Mithaftender auch mit ſeinem ganzen Vermögen betheiligt bleibt. Dadurch wird es möglich, daß trotz des obigen Verhältniſſes die Form des Vereinsrecht für dieſe Klaſſe aufrecht gehalten wird. Allein aus der, aus der ganzen Natur dieſer Vereine hervorgehenden Solidarität der Arbeit folgt, daß erſtlich der Beitritt zu ſolchen Arbeitervereinen nur unter Zuſtimmung der Mitglieder ſtattfinden kann, und daß daher die Statuten darüber genaue Beſtimmungen enthalten müſſen, zweitens, daß die Mitglieder nicht gezwungen bleiben können, ein einmal eingetretenes Mitglied ſtets ſo lange in demſelben zu behalten, als das

letztere es will, da daſſelbe durch Unglück oder ſchlechte Arbeit unfähig werden kann, ſeine Arbeit im Sinne der ganzen Unternehmung fortzuſetzen. Es muß daher möglich ſein, den *Austritt* des Mitgliedes durch die Geſammtheit der Mitglieder zu beſchließen; und dieſe Beſtimmung unterſcheidet dieſe Art des Vereins weſentlich von allen andern Arten; ja ſie macht ſie ſogar ſtrenger als die Geſellſchaften es ſind, welche nie den Austritt eines einmal aufgenommenen Mitgliedes beſchließen können. Um ſo kräftiger muß daher auch gerade hier das Element des Vereins in dem Klaſſenbewußtſein der Arbeiter ſelbſt ſein; und es folgt daher aus dieſer Natur der Sache, daß in ſolche Vereine die Aufnahme überhaupt nur möglich ſein kann für diejenigen, welche wirklich als *Arbeiter* an dem Unternehmen Theil nehmen. Das Kapital iſt grundſätzlich von dieſer Klaſſe von Vereinen ausgeſchloſſen. Aus allen dieſen Punkten geht nun das eigenthümliche Recht dieſer Vereinsart hervor; und es wird jetzt, glauben wir, klar ſein, weßhalb wir behaupten, daß dieſe Vereine auch dann keine wirthſchaftlichen Vereine (Erwerbsgenoſſenſchaften) werden, wenn ſie durch das Entſtehen und das Belaſſen von dem Reingewinn der Mitglieder ſelbſt zu *größerem* Vermögen gelangen ſollten. Denn ſo lange das Mitglied *wirklich* arbeitet, ändert ſein Kapital an dem Weſen des Vereins nichts, vorausgeſetzt, daß er nicht zu einer anderen Unternehmung übergeht. Und eben darum nennen wir dieſe Vereine *Arbeitergenoſſenſchaften*, im ſtrengen Unterſchiede von den Erwerbsgenoſſenſchaften, von denen wir oben geredet haben.

Natürlich nun kann jede Art von Unternehmung Gegenſtand einer ſolchen Arbeitergenoſſenſchaft werden, vorausgeſetzt immer, daß die Mitglieder alle ſelbſt arbeiten, und zwar für das gemeinſame Unternehmen. Es gibt daher ſo viele Arten der Arbeitergenoſſenſchaften, als es Arten der Unternehmungen gibt; ihre Verſchiedenheit geht alsdann ſtets nur aus der, von der Natur der Unternehmung bedingten Art und Ordnung der *Arbeit* aus; in Organiſation und rechtlichen Principien müſſen ſie dann wieder gleich ſein. Wie ſehr würden alle dieſe Verhältniſſe und Begriffe an Klarheit gewinnen, wenn die Geſetzgebung es ihrerſeits verſuchte, einmal auch die Arbeitergenoſſenſchaft neben der Erwerbsgenoſſenſchaft *ſelbſtändig* von dem bisher vagen Begriffe und Recht des Vereinsweſens zu ſcheiden! Und wir haben die innige Ueberzeugung, daß dieß *ſehr bald* wird geſchehen müſſen.

b) Die *Wirthſchaftsgenoſſenſchaft* (Conſumvereine).

Einen weſentlich anderen Charakter auf derſelben Grundlage des Arbeitervereins hat nun die zweite Art derſelben, die *Wirthſchafts-*

genoſſenſchaft (der „Conſumverein“). Wir müſſen auch dieſen Begriff jetzt ſtrenge von dem verwandten unterſcheiden. Daß er mit den letzteren gemeinſam darauf beruht, einen Erwerb durch die Herſtellung billiger Bedingung der Produktion möglich zu machen, iſt klar. Allein dieſe Bedingungen ſind zweifacher Natur. Sie können nämlich in einem Stoff für die Arbeit und ihr Erzeugniß, und ſie können in Stoff für das perſönliche Bedürfniß des Arbeiters beſtehen. Nun iſt es einleuchtend, daß der Stoff für das Erzeugniß ein Kapital iſt, daher auch die Natur und die Wirkung deſſelben hat, und deßhalb auch die Forderungen deſſelben ſtellt. Ein Verein, der dazu beſtimmt iſt, um einen ſolchen Arbeitsſtoff zu ſammeln und ihn den Arbeitsunternehmungen zur Verfügung zu ſtellen, iſt deßhalb ſchon eine Erwerbsgenoſſenſchaft, weil er ſeinen Stoff nicht mehr ſelbſt verarbeitet; er muß daher auch eigene Leitung haben, eine von der Produktion geſonderte Rechnung führen, und erſcheint daher als eine ſelbſtändige Unternehmung von Kapitalien neben derjenigen, welche aus ihm das Erzeugniß liefert. Die Funktion der Mitglieder und die Abſicht, in der ſie hinzutreten, iſt mithin auch eine ganz andere; ſie wollen eben kaufen oder leihen; ſie wird daher auch für Dritte verkaufen; kurz ſie iſt ein Handelsgeſchäft. Ganz anders geſtaltet ſich dagegen die Sache, wenn der Stoff bloß für das wirthſchaftliche Bedürfniß der Arbeiter beſtimmt iſt. Hier hat die Genoſſenſchaft der Arbeiter die Abſicht, die Koſten des Kleinverkaufs ſelbſt zu verdienen, indem ſie die Einkäufe zum Großpreiſe an ihre Mitglieder vertheilt. Es iſt überflüſſig, hier die Wichtigkeit der Sache darzulegen. Wohl aber müſſen wir die Punkte hervorheben, durch welche ſie mit dem Syſteme des Vereinsweſen im Ganzen zuſammenhängt.

Es folgt nämlich daraus, daß erſtlich dieſe Wirthſchaftsgenoſſenſchaften an keinen Dritten zu demſelben Preiſe verkaufen können, zu dem ſie den eigenen Mitgliedern verkaufen, weil ſie ſonſt dem Dritten den Werth ihrer Thätigkeit einfach ſchenken würden.

Es folgt ferner, daß wenn die Wirthſchaftsgenoſſen es zugeben, daß der Preis ihrer Arbeit im Verhältniß zu dem durch ihre Thätigkeit verminderten Preis ihrer Bedürfniſſe vermindert wird, ſie gar keinen Erwerb machen, und mithin der wahre Zweck der Gemeinſchaft verfehlt iſt. Iſt das der Fall, ſo folgt, daß die Arbeiter von ihrer eigenen Genoſſenſchaft ihre Bedürfniſſe nicht billiger als ſonſt im Kleinhandel kaufen dürfen, ſondern daß ſie ſich ſelber denſelben Preis zahlen müſſen, als hätten ſie bei dem Kaufmann gezahlt. Ihr Erwerb wird dann darin beſtehen, daß die Differenz ihnen bei jedem Kaufe den ſie machen, gutgeſchrieben wird, ſo daß ſie vermöge der Zahlung

der Preise des Kleinverkaufs sich ein Kapital bilden. Es ist klar, daß ohne dieß Princip entweder der Arbeitslohn herabgehen, oder sie selbst keinen Vortheil haben würden. Alle Wirthschaftsgenossenschaften, die diesen Grundsatz nicht richtig durchführen, müssen daher zu Grunde gehen. Das große Muster dieser Vereine sind aber die bekannten Pionniers von Rochdale. Es wäre wohl der Mühe werth, von diesem allein richtigen Standpunkt aus die bestehenden Consumvereine Deutschlands einmal zu beleuchten.

Endlich ergibt sich drittens, daß da, wo die Arbeiter auf diesem Wege wirklich ein Kapital gewonnen haben, nun auch vermöge dieses Kapitals sich Erwerbsgesellschaften aus den Arbeitergenossenschaften bilden können und sehr oft bilden werden. Der Uebergang von den letzteren zur ersteren besteht dann darin, daß die Mitglieder der Wirthschaftsgenossenschaft austreten, und selbständige Unternehmungen gründen, wobei sie dann das ersparte Kapital gebrauchen, um sich Rohstoff für ihre eigene Unternehmung kreditiren zu lassen. Alsdann treten natürlich statt der Grundsätze für die Wirthschaftsgenossen die für die Erwerbsgenossen ein.

Was nun schließlich den formalen Charakter der Wirthschaftsgenossenschaft betrifft, so ist er derselbe, wie bei der Arbeitsgenossenschaft. Auch hier ist die Stellung der Leiter derselben eine mehr untergeordnete, die Theilnahme der Mitglieder eine regelmäßige. Die „Generalversammlungen" erscheinen in den häufigen Zusammenkünften, und die leitenden Personen sind mehr Mandatare und Geschäftsführer als eigentliche Vorstände. Eine Haftpflicht derselben in dem Sinne der juristischen Persönlichkeit, und ein Recht, den Consumverein unbedingt zu verpflichten, kann demnach stattfinden, wenn sie in den Statuten aufgenommen wird; aber sie ist nicht nothwendig. Dabei ist gar kein Grund vorhanden, den Wirthschaftsgenossenschaften den Charakter der Handelsgesellschaft zu verweigern; man soll ihnen unbedingt das Recht der Firma geben, sobald sie es selber wünschen; ist das aber geschehen, so wird ihnen damit auch das Recht der juristischen Persönlichkeit zu geben sein, da sie eben vermöge ihres socialen Charakters keine Gesellschaft, sondern ein Verein sind. Bis sie aber in dieser Weise juristische Persönlichkeiten werden, müssen sie als gewöhnliche Societas gelten.

Eigentliche Arten dieser Genossenschaft wüßten wir nun nicht aufzustellen; denn daß sie sich auf bestimmte Bedürfnisse (Nahrung, Kleidung, Feuerung 2c.) beziehen können, ist zwar richtig, wird aber auf ihre Verhältnisse und ihr Recht keinen weiteren Einfluß haben.

II. Die Arbeiterverbindungen und ihr Uebergang zur Arbeitervereinigung (Coalitionen.)

Die zweite große Gruppe der Arbeitervereine bilden nun die Arbeiterverbindungen. Sie haben einen durchaus anderen Charakter als die Arbeitergenoſſenſchaften. Es iſt übrigens derſelbe ſehr einfach.

Während nämlich die Arbeitervereine zum Zweck haben, ſich durch Vereinigung ihrer Kräfte aus dem bereits verdienten Lohn einen höheren Erwerb zu verſchaffen, wollen die Arbeiterverbindungen durch gemeinſame Anſtrengung den Lohn ſelbſt erhöhen. Es iſt klar, welchen Weg ſie dafür einſchlagen müſſen. Die Erhöhung des Lohnes folgt denſelben Geſetzen, wie die Erhöhung jedes Preiſes. Der Lohn ſteigt, wenn im Verhältniß zur Nachfrage — dem Bedürfniß — das Angebot ſich vermindert. Das einfachſte Mittel zur Erhöhung des Lohnes ſcheint daher das Zurücktreten von der Arbeit zu ſein; und da dieſes von Seiten Einzelner wirkungslos iſt, ſo wird das Ziel nur erreicht werden können, wenn ſich die Arbeiter vereinigen, um gemeinſchaftlich eine Niederlegung der Arbeit hervorzubringen. Das iſt der Beginn der Arbeiterverbindung. Natürlich genügt das nicht. Denn damit die Abſicht durchgeführt werden kann, müſſen dieſe Verbindungen die Mittel ſchaffen, um den Lohn der, vermöge des Beſchluſſes der letzteren nicht arbeitenden Mitglieder zu erſetzen. Dadurch wird eine Arbeiterverbindung zu einem Beitragsverein, und vermöge des Beitrages entſteht dann eine Verwaltung der Mittel des Vereins. Und da ferner der ganze Erfolg des Vereins auf der Gemeinſchaft der Arbeitsniederlegung beruht, ſo folgt, daß dieſe Verbindungen auch eine Organiſation haben müſſen, welche über die Niederlegung beräth und beſchließt. Auf dieſe Weiſe erſcheinen dieſelben als vollſtändig entwickelte Organismen. Ihre Stellung im geſellſchaftlichen Vereinsweſen iſt wohl keinen Augenblick zweifelhaft. Sie ſind dazu beſtimmt, und ſie fühlen ſich berufen, den Kampf zwiſchen Arbeit und Kapital auf dem Gebiete des praktiſchen Lebens aufzunehmen. Sie kämpfen vermöge des Werthgeſetzes; ſie ſind die organiſche Anwendung deſſelben im Sonderintereſſe des Erwerbs der Arbeit.

Die natürliche Entwicklung derſelben hat nun zwei Stadien in ihrer Rechtsbildung hervorgebracht, die man wohl ſcheiden muß, um nicht zu einem falſchen Urtheil über ſie zu gelangen. Da nämlich der Erfolg der Arbeitsniederlegung in dem Grade zweifelhafter wird, in welchem der Einzelne ſich dem Beſchluſſe des Vereins mehr entziehen kann, ſo war es namentlich im Anfange dieſer Bewegungen natürlich, daß dieſelben den unbedingten Gehorſam gegen den Willen der Leiter ſolcher Vereine zum Grundſatz für die Mitgliedſchaft machten.

Und da ferner ein ſolcher Gehorſam nur dann denkbar iſt, wenn die Mitglieder im Namen eines großen ſocialen Princips ihn ſowohl wie den Beitrag für den Verein fordern, ſo ergab es ſich gleichſam von ſelbſt, daß die Verſammlungen ſolcher Vereine weſentlich zum Gegenſtande hatten, den Gegenſatz der Intereſſen zwiſchen Kapital und Arbeit und daneben auch den Haß der Arbeit gegen das Kapital zu lehren. Die Arbeiterverbindungen traten daher im Anfange im ſtrengſten Sinne des Wortes als „Verbindungen“ auf; und da in letzter Auflöſung die Ordnung und Thätigkeit der geſetzgebenden Gewalt aufs Innigſte mit dieſen Beſtrebungen der Arbeiter zuſammenhing, ſo nahmen ſie zugleich den Charakter politiſcher Verbindungen an. Die Folge davon war, daß ſie unter das Recht der Verbindungen und die Polizei der Verſammlungen fielen, und verboten und verfolgt wurden. Das zweite Stadium, begründet durch das Recht der Vereinsfreiheit überhaupt, ließ dann die Frage entſtehen, ob es an ſich gerechtfertigt ſei, ſolche Vereinigungen zu hindern, und wenn nicht, unter welchen Vorausſetzungen dieſelben zuläſſig erſcheinen. Die Antwort hierauf war eine einfache vom Standpunkte des Vereinsrechts. Nicht die Vereinigung als ſolche war es, die man auf Grundlage des bisherigen Rechts verbieten konnte, ſondern das Princip des Gehorſams, das die Mitglieder an die leitenden Perſönlichkeiten band, war ein Widerſpruch mit dem Weſen des Vereins an ſich, und an und für ſich eine öffentliche Gefahr. Das Princip des neuen Vereinsrechts für die Arbeiterverbindungen culminirt daher in einem durchaus einfachen Begriff: das iſt die Freiheit der Mitgliedſchaft. Die Freiheit der Mitgliedſchaft bedeutet aber nicht bloß die abſtrakte Berechtigung des Eintritts und Austritts, ſondern enthält juriſtiſch den Grundſatz, daß jedes wie immer geartete äußerliche Mittel, auf die Selbſtbeſtimmung der Mitglieder oder Nichtmitglieder in Beziehung auf Theilnahme an den Zwecken des Vereins oder Förderung deſſelben zu wirken, nicht bloß an und für ſich ein Unrecht ſei, ſondern aus naheliegenden Gründen als eine Gefährdung der öffentlichen Ruhe polizeilich mit Ordnungsſtrafen belegt werden könne, während man im Uebrigen dieſe Verbindungen vollkommen auf gleiche rechtliche Stufe mit jedem anderen Vereine ſtellte. Das nun iſt im Weſentlichen das gegenwärtige Recht derſelben.

Allein offenbar iſt die Frage damit nicht endgültig entſchieden. Sie greift auf ein weſentlich anderes Gebiet hinüber. Denn dieſe Vereine wirken doppelt. Sie wirken einerſeits durch ihren Geiſt, indem ſie die Scheidung und den Gegenſatz der wirthſchaftlichen Klaſſen verſchärfen, und die Verſtändigung derſelben erſchweren. Sie wirken andererſeits auch materiell, indem ſie fähig und bereit ſind, die wirth-

ſchaftlichen Störungen der Unternehmungen und ihrer Produktion zum Mittel für ihre Zwecke zu benützen. Offenbar vermag die ſtrengſte Polizei für die Freiheit der Mitgliedſchaft wenigſtens dieſe beiden Momente nicht zu beſeitigen; und die Frage erſcheint daher noch immer nicht ganz erledigt, welches denn das Recht dieſer Vereine ſein ſolle.

Nun ſind wir der Ueberzeugung, daß es nicht bloß nutzlos, ſondern auch unberechtigt iſt, gegen dieſe Vereine mit den Maßregeln der Geſetzgebung und der Polizei einzuſchreiten, und die Uebelſtände der Sache dadurch zu beſeitigen, daß man die Sache ſelbſt zu vernichten trachtet. Wir halten im Gegentheil daran feſt, daß auch dieſe Vereine frei ſein müſſen wie alle anderen. Aber wir glauben, daß aus ihrer ganzen inneren Natur und aus ihrer äußeren Wirkſamkeit Eine Folge hervorgehen muß, welche das Vereinsrecht auf ſeiner eigenen Grundlage hier bis an ſeine äußerſten Conſequenzen zu verfolgen hat. Das iſt das Princip der Oeffentlichkeit. Die Geſetzgebung über Arbeiterverbindungen hat daher die zwei Grundſätze durchzuführen, die wir ſomit bezeichnet haben. Der erſte iſt der der vollen Freiheit der Mitgliedſchaft, die nach den gegebenen Verhältniſſen nothwendig zugleich eine polizeiliche Beſchützung und Ordnungsſtrafen gegen jeden Zwang enthalten muß. Die zweite enthält die Durchführung der Oeffentlichkeit. Und zwar würde es nothwendig, dabei erſtlich die Veröffentlichung der Namen der leitenden Organe, zweitens die der Verhandlungen und Beſchlüſſe, und drittens die der Mitglieder zu fordern. Was überhaupt vermieden werden kann, wird hier eben durch eine ſolche Oeffentlichkeit vermieden werden. Wir behaupten, daß jede direkte Maßregel gegen dieſelben eben ſo unberechtigt als nutzlos iſt; wir behaupten aber auch, daß eine ſolche Verbindung ſich ſelbſt principiell außerhalb des Vereinsrechts ſtellt, wenn ſie nicht dieſe Forderung der Oeffentlichkeit für ſich anerkennt. So wie ſie aber öffentlich wird, tritt ſie damit auf das Gebiet, wo ihre eigentliche und ſchließliche Wirkſamkeit liegt, auf das Gebiet der geiſtigen Bewegung in wirthſchaftlichen und geſellſchaftlichen Fragen; und ſo wie das geſchieht, werden dieſe Verbindungen ihren bisherigen, dem Geſammtzuſtande gefährlichen Charakter verlieren; ſie werden ſein, was ſie in Wahrheit zu werden beſtimmt ſind, aus einer organiſirten Gewalt des Arbeiterſtandes zum Kampf gegen das Kapital die organiſche Vertretung der kapitalloſen Arbeit, ihrer Forderungen und Intereſſen, ſowohl in der wirthſchaftlichen und geſellſchaftlichen Welt, als in der Thätigkeit der Geſetzgebung und Verwaltung. Bereits ſind dafür die erſten Schritte geſchehen; es wird nicht lange dauern, bis dieſes einfache Princip für dieſes ganze Gebiet zur vollen Aner-

kennung und Durchführung gelangt. Und wohl dem Staate, in welchem dieß leicht und ohne Kämpfe zur Geltung gelangt!

So ſchließen wir nun die Darſtellung des Syſtems des Vereinsweſens im weiteſten Sinne des Wortes. Wir haben verſucht, dieſe mächtige Erſcheinung organiſch aufzulöſen. Es war nicht unſere Abſicht, bloß eine mehr oder weniger zweckmäßige Eintheilung aufzuſtellen, ſondern dieß Leben in ſeinen organiſchen Grundlagen zu erfaſſen und mit dem Syſtem eben dieß organiſche Weſen ſelbſt auszudrücken. Wir haben deßhalb auch auf Einzelnes dabei nicht eingehen können; eine Reihe der wichtigſten Fragen bleiben unerledigt; aber wir glauben, daß es künftig eine Wiſſenſchaft des Vereinsweſens und ſeines Rechts geben wird, wie es eine Wiſſenſchaft des Staats, des Güterlebens und anderer Gebiete gibt. Und jetzt, nachdem wir nun alle dieſe verſchiedenen Formen ſucceſſive dargeſtellt, verſtatten wir uns, das Ganze in Einem Griffe (ſiehe S. 198) als Einen großen Körper im Schema darzulegen. Der Werth dieſes Schemas wird darin beſtehen, zur Anſchauung zu bringen, daß alle dieſe großen Grundformen gleichzeitig wirken, und daß daher das Vereinsweſen nicht etwa ein abgeſonderter Theil des menſchlichen Lebens iſt, ſondern daß es darum eine ſo hohe Bedeutung hat, weil es das menſchliche Leben mit ſeinen Formen auf allen Punkten zugleich erfaßt, durchdringt und belebt. Das Schema iſt aber eben ſo einfach als klar.

Dritter Theil.

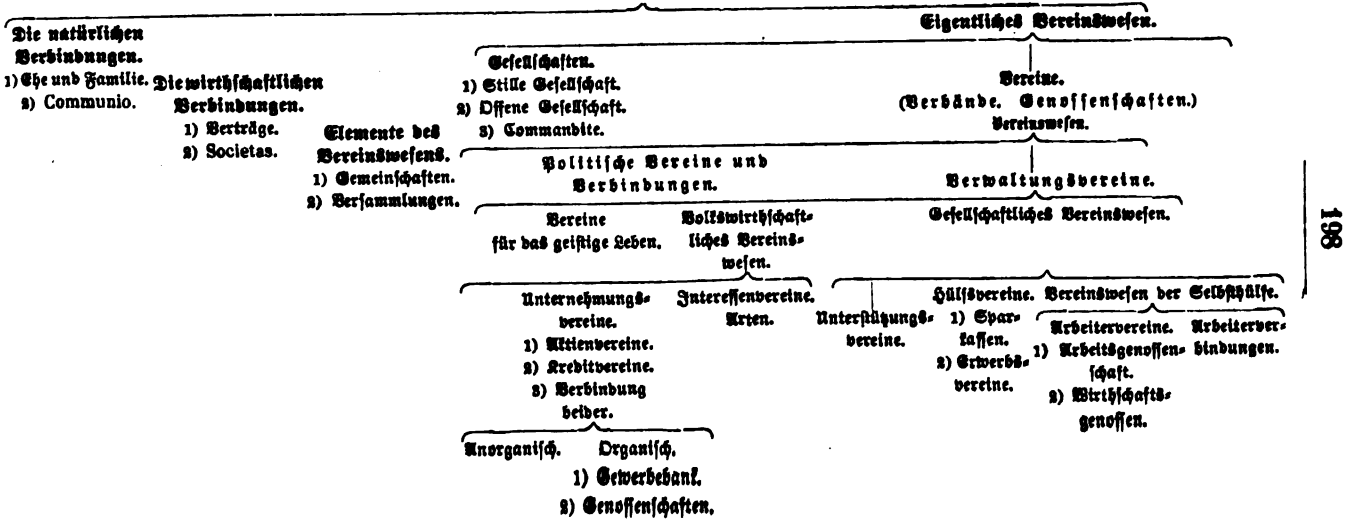
Das Vereinsrecht.

Weſen deſſelben.

Indem wir jetzt von dem bisher dargelegten Syſtem des Vereinsweſens zum Vereinsrecht übergehen, müſſen wir an die Spitze der folgenden Darſtellung eine Bemerkung ſtellen.

Wir halten es nicht für unſre Aufgabe, das Vereinsrecht in all ſeinen Theilen zu erſchöpfen. Wir müſſen im Gegentheil das ganze Gebiet von Controverſen, das ſich hier in reicher Fülle darbietet, zur Seite liegen laſſen. Steht nur erſt die Hauptſache feſt, ſo wird die Rechtswiſſenſchaft bald die Conſequenzen erfaſſen und ausbilden. Aber

Vereinswesen.



es iſt eben das, worauf es uns anzukommen ſcheint, daß das leitende, alle Einzelheiten beherrſchende Princip für das Vereinsrecht zunächſt zu ſeinem klaren Inhalt und zu ſeiner Geltung gelange. Das nun zu finden und zu formuliren, iſt der Verſuch, den wir im Folgenden vorlegen.

Wir werden nicht über den Begriff und die Definition des Rechts reden. Aber Eins iſt wohl unbezweifelt: das Recht erzeugt nicht die Dinge, für welche es gilt, ſondern die Dinge erzeugen ihr Recht. Das Recht hat die große Funktion, jedem Lebensverhältniß des Menſchen ſeine Selbſtändigkeit und ſeine Gränze nicht etwa gegenüber andern Dingen oder den großen elementaren des Daſeins, ſondern gegenüber dem Willen und der That anderer Perſönlichkeiten zu geben. Um dieß zu können, iſt es gezwungen, dieſe Lebensverhältniſſe, die es ſelbſt begränzt, zu verſtehen, und dann ſie zu formuliren. Es iſt daher die Formulirung des Weſens dieſer Verhältniſſe, inſofern daſſelbe für die Handlungen Dritter anerkannt und gültig iſt. Das gilt für jeden Theil des Rechts; das gilt auch für das Vereinsrecht.

Das Vereinsrecht iſt daher in der That nichts anderes als das im Verkehr der Perſönlichkeiten, der allgemeinen wie der einzelnen, zur Anerkennung und Gültigkeit kommende Weſen des Vereins.

Nun haben wir in dem Weſen des Vereins ein doppeltes Moment geſchieden. Einerſeits iſt der Verein eine Einheit, welche durch den freien Willen der Einzelnen gebildet wird; das iſt, er iſt ein Vertrag. Andrerſeits aber iſt er zugleich der Ausdruck des höheren Weſens der Perſönlichkeit, welches die Einheit der Einzelnen unbedingt fordert; das iſt, er enthält ein von der Willkür des Einzelnen unabhängiges Daſein. Er iſt dies nicht bloß, ſondern er muß es ſein. Er hat ſein Leben — und mit ihm die letzte Quelle ſeines Rechts nicht bloß in dem Willen ſeiner Mitglieder, ſondern einmal vorhanden auch in ſich ſelbſt. Das ſind ſeine beiden Elemente.

Iſt dem nun ſo, ſo folgt, daß aus dieſen zwei Elementen des Vereins auch zwei Grundformen ſeines Rechts hervorgehen, welche jede die Aufgabe haben, je das eine Element und ſein Weſen zu formuliren. Dasjenige Recht nun, welches das Weſen des Vertrages znm Ausdruck bringt, iſt das Privatrecht; dasjenige, welches das Weſen der Einheit formulirt, iſt das öffentliche Recht. Alles Vereinsrecht beſteht daher aus einem Privatrecht und einem öffentlichen Recht.

Nun aber ſtehen die beiden Elemente des Vereins, der Einzelne mit ſeiner Selbſtändigkeit und die Vereinigung mit ihrer Einheit, nicht neben einander, ſondern ſie ſind Eins im Verein. Dieſe Einheit iſt ein Beſtimmtwerden des Einen durch das Andere; in dieſer Einwirkung

der Einheit auf die Selbſtändigkeit beſteht nun das, was wir das Leben des Vereins genannt haben. Iſt nun überhaupt das Recht der Ausdruck des Weſens der Dinge im Verhältniß zu andern, ſo ergibt ſich, daß das Vereinsrecht ſeinem allgemeinſten Begriffe nach die Geſammtheit der Modifikationen des Privatrechts oder der rechtlichen Selbſtändigkeit des Einzelnen durch das Weſen der, im Vereine ſelbſtändig zur Erſcheinung gelangenden Einheit der Perſönlichkeiten iſt. Oder: alles Recht, welches aus der Selbſtändigkeit der einzelnen Perſönlichkeit hervorgeht, iſt Privatrecht, und ſo weit die Vereinigung daher nichts iſt, als der Ausdruck des Willens der Einzelnen, welche ſie bilden, gilt für dieſe Vereinigung überhaupt kein Vereins-, ſondern nur das Privatrecht des Vertrages. So wie dagegen vermöge dieſes individuellen Willens eine ſelbſtändige Einheit hergeſtellt wird, wird dieß Privatrecht der Mitglieder bis zu einem gewiſſen Grade von dieſer Einheit beherrſcht und aufgehoben, und dieſes Weſen der Einheit, vermöge deſſen ſich das Privatrecht modificirt, bildet in ſeiner rechtlichen Formulirung das Vereinsrecht.

Das Vereinsrecht iſt daher das durch das Weſen und Leben des Vereins erzeugte Recht. Jeder Satz im geſammten Vereinsrecht hat daher nicht ſeine Quelle im Weſen der perſönlichen Selbſtändigkeit und ihres Privatrechts, ſondern in dem des Vereins und ſeiner lebendigen Einheit. Es ergibt ſich damit, daß alle diejenigen Rechtsſätze, welche aus dem Weſen des individuellen Rechts ſich ergeben, überhaupt nicht dem Vereinsrecht angehören, ſondern in der That nur deßhalb im Vereinsrecht erſcheinen, weil ſie eben ſchon durch das Weſen des Vereins modificirt ſind. So lange ich einen Rechtsſatz — z. B. den der Haftbarkeit oder der Gültigkeit des Beſchluſſes u. ſ. w. — noch aus dem Weſen der einzelnen Perſönlichkeit erklären kann, iſt er kein Theil des Vereinsrechts, ſondern ein Theil des Vertragsrechts; und im Gegentheil beginnt das Vereinsrecht da, wo ein Recht für den Einzelnen gilt, ohne daß dieſer Geltung ein Vertrag zum Grunde läge. Dieſen weſentlichen Unterſchied erkennt man am deutlichſten da, wo derſelbe Inhalt durch Vertrag und durch Vereinsrecht geſetzt wird, wie wenn Einzelne eine ſolidariſche Bürgſchaft und Haftung vertragsmäßig feſtſtellen, die genau mit derjenigen übereinſtimmt, welche das Vereinsweſen, z. B. die Erwerbsgenoſſenſchaft fordert; denn trotzdem iſt dieß kein Recht kein Vereinsrecht, ſondern fällt bekanntlich einfach unter das Privatrecht. So wie dagegen dieſelbe Haftung durch den Eintritt in den Verein geſetzt iſt, iſt ſie ein Vereinsrecht, und zwar weil nicht mehr ein ſpeciell darauf gerichteter Wille, ſondern das Weſen des Vereins ſelber dieſe Haftung fordert und ſetzt. Daher wird Maß und Eintritt der Haftbarkeit — um

bei dieſem Element ſtehen zu bleiben — im erſten Falle nach dem Inhalt des Bürgſchaftsvertrags, im zweiten dagegen nach dem Weſen des Vereins beurtheilt; und zwar nicht etwa nach den Statuten, ſondern nach dem Begriffe und der Natur der Vereinsart ſelber, welche der Interpretation des betreffenden Rechts zum Grunde gelegt wird. Es iſt daher unmöglich, zum Vereinsrecht zu gelangen, wenn man nicht den Verein als ein ſelbſtändiges Weſen erkennt, *das ſich ſelbſt ſein Recht erzeugt*, mag man nun vor der Hand dieß Weſen nennen wie man will. Und es ergibt ſich daher, daß das Lebensprincip des Vereins *zugleich das Lebensprincip des Vereinsrechts* iſt.

Das iſt nun der Standpunkt, von welchem wir bei dem Vereinsrechte ausgehen. Und wir glauben ſchon hier ſagen zu können, daß es nur von dieſem Standpunkt aus eine *Wiſſenſchaft des Vereinsrechts* gibt und geben kann. Dieß nun weiter auszuführen, iſt die Aufgabe des Folgenden.

Wir wiederholen, daß wir nicht glauben, hier Kritik üben zu ſollen. Wie und weßhalb dieſer Standpunkt bisher nicht eingenommen wurde, wird ſich ſogleich aus der Geſchichte des geltenden Vereinsrechts ergeben. Es wird ſich aber dabei zugleich zeigen, daß der ganze Gang der Entwicklung dieſes hochwichtigen Rechtsgebietes faſt unwillkürlich jenem Standpunkt zuſtrebt; mit jedem Tage, mit jeder Arbeit wird es klarer, daß weder die bisherige Geſetzgebung, noch die Literatur genügt. Hat man nur erſt die machtvolle Geſtalt des Vereinsweſens ſelbſt von den einzelnen Erſcheinungen deſſelben geſchieden und geſehen, ſo iſt es kaum mehr ſchwierig, den Forderungen zu genügen, welche das Weſen des Vereinsrechts ſtellt.

Das geltende Vereinsrecht.

Nun iſt es klar, daß das geltende Vereinsrecht ſeinem formalen Begriffe nach gar nichts anderes iſt und ſein kann, als das durch den Willen des Staats anerkannte und zur Gültigkeit erhobene Vereinsrecht *an ſich*, das Weſen des Vereinsrechts, als Inhalt des Staatswillens.

Es iſt daher zweitens wohl unzweifelhaft, daß ein wirkliches Vereinsrecht überhaupt nicht entſtehen kann, ſo lange es ſich in der Vereinsgeſetzgebung um eine einzelne *Art* der Vereine handelt. Eben ſo gewiß iſt es, daß wir das, was wir auf dieſe Weiſe das Vereinsrecht nennen, auch dann nicht haben würden, wenn ſelbſt für *jede* einzelne Art der Vereine ausführliche und ausreichende Geſetze vorhanden wären. Sondern das wahre und eigentliche Vereinsrecht wäre erſt dasjenige, welches alles das enthielte, was in dieſen verſchiedenen Geſetzen — z. B. Geſetze

über Aktien, Genoſſenſchaften, Arbeitervereine u. ſ. w. — gemeinſam iſt. Denken wir uns ein ein ſolches Geſetz, ſo würde ſich dann allerdings eine ganz andere Geſtalt des geltenden Vereinsrechts ergeben, als die gegenwärtige. Es würde dieß eigentliche oder allgemeine Vereinsrecht für ſich beſtehen, und das Vereinsrecht für jene einzelnen Arten wieder das beſondere Vereinsrecht ſein, während wir wieder das geltende Recht für den einzelnen Verein innerhalb ſeiner Art als das einzelne Vereinsrecht oder kurz als die Statuten bezeichnen würden. Das nun wäre das formale Syſtem. Das organiſche Element deſſelben aber wäre dann nicht minder einfach.

In der That nämlich iſt das beſondere Vereinsrecht in dieſem Sinne nicht etwa ein an ſich von dem allgemeinen verſchiedenes, ſondern es ſcheint klar, daß es eben nur diejenigen Modifikationen des allgemeinen Vereinsrechts enthalten kann und ſoll, welche eben durch die Art des Vereins geboten werden. Das beſondere Vereinsrecht — z. B. das Recht der Aktiengeſellſchaften, der Erwerbsgenoſſenſchaften u. ſ. w. — hätte dann die Beſtimmungen des allgemeinen Vereinsrechts vorauszuſetzen und ſich denſelben anzuſchließen, indem dieſelben als an und für ſich für jede Art gültig angeſehen werden, während die Statuten wieder — ſogar unter einfacher Berufung auf das allgemeine und das beſondere Vereinsrecht — nur diejenigen formalen Beſtimmungen enthalten würden, welche für den einzelnen Verein als nothwendig erſcheinen. Das wäre die formale rationelle Ordnung des geltenden Vereinsrechts.

Dieſe formale Ordnung nun würde dadurch eine innere und organiſche, daß der Unterſchied oder das Verhältniß zwiſchen dem beſondern und allgemeinen Vereinsrecht nicht etwa bloß als ein zufälliges und zweckmäßiges, ſondern als ein auf dem Weſen der Sache begründetes erſchien. Darunter nun verſtehen wir, daß die in dem beſondern Vereinsrecht enthaltenen Modifikationen oder näheren Beſtimmungen des allgemeinen Vereinsrechts als durch das Weſen der Vereinsart geforderte, mit derſelben in innerer und äußerer Harmonie ſtehende erkannt werden. Auch hier muß daher natürlich wieder das Weſen der Sache die Quelle des Rechts derſelben ſein. Das bedarf keines weitern Beweiſes.

Iſt dem nun ſo, ſo folgt allerdings, daß die Grundlage des Studiums für das Vereinsrecht in ſeinem Princip das Studium des Weſens des Vereins an ſich, die Grundlage der Arten und Klaſſen des Vereinsrechts dagegen das Studium des Syſtems des Vereinsweſens ſein muß. In der That wird uns jeder Fachmann zugeben, daß dabei mit dem Studium des beſtehenden Vereinsrechts gegenwärtig gar wenig gewonnen

ſein wird, und zwar aus Gründen, die wir ſogleich darlegen werden, daß aber auch bei einer wirklich ſyſtematiſchen Vereinsgeſetzgebung die letztere nie allein ausreicht — vielleicht für den Rechtsanwalt und den Richter, gewiß nicht für die Wiſſenſchaft. Denn am Ende macht ja doch auch die Geſetzgebung ihre Geſetze nicht nach ihrem Ermeſſen, ſondern eben auf Grundlage des von ihr angenommenen Weſens, ihres Objekts; und ſo wird die höhere Natur der Sache hier wie immer die Quelle des Rechts. So lange daher ſtatt des poſitiven Rechts nicht der Begriff und das organiſche Weſen des Vereins ſtudirt werden, kann es weder eine genügende Geſetzgebung, noch eine ausreichende Wiſſenſchaft des Vereinsrechts geben. Das iſt die Forderung, die wir als eine, wie es ſcheint unabweisbare, an die weitere Entwicklung unſeres Gebietes ſtellen müſſen.

Das nun, glauben wir, wird deutlicher, wenn wir, ehe wir zum Syſtem des Vereinsrechts übergehen, vorerſt die Vereinsgeſetzgebung der verſchiedenen Länder charakteriſiren.

Charakter der bisherigen Vereinsgeſetzgebung.

Wir glauben hier nicht auf die ganze Geſchichte des Vereinsrechts im weiteſten Sinne eingehen zu ſollen. Und zwar nicht bloß wegen des Umfangs, den eine ſolche Darſtellung nothwendig haben müßte, ſondern wegen eines Grundes, der tief im Weſen des Vereins ſelber liegt, und deßhalb auch weſentlich zur Bezeichnung des gegenwärtigen Standpunktes dieſer Rechtsbildung beiträgt.

So wie man nämlich die vage Beſtimmung des Vereinsweſens im allgemeinſten Sinne verläßt, indem man darunter auch alle Formen der Vereinigung, der Gemeinſchaften, Genoſſenſchaften, ja ſogar der Körperſchaften ſubſumirt, und zum Begriffe des Vereins als ſolchem, der freigebildeten perſönlichen Organiſation in der freien Verwaltung gelangt, welche daher auch gar nicht gedacht werden und nicht thätig ſein kann, ohne das Geſammtleben und ſeine Intereſſen mit in ſich aufzunehmen, ſo ergibt ſich das bedeutſame Reſultat, ohne welches wir eigentlich von einem ſelbſtändigen Vereins-Weſen und -Recht gar nicht reden können, daß es bis zur ſtaatsbürgerlichen Geſellſchaftsordnung, das iſt alſo bis zu unſerem Jahrhundert, noch gar kein wahres Vereinsweſen gibt. Erſt in unſrer Zeit iſt daſſelbe ausgebildet, wenn auch noch ſehr unvollkommen; wir ſtehen in unſrer Zeit daher erſt an der Schwelle des Vereinsrechts; alles was bisher geſchehen, hat nur den Charakter von Verſuchen und einzelnen noth-

dürftigen Beſtimmungen; und wir ſagen daher, daß während die vertragsmäßigen Vereinigungen, Gemeinſchaften, Verſammlungen und Verbindungen aller Art ſo alt ſind wie die Geſchichte der Welt, die Vereine das jüngſte, noch faſt unmündige Glied in der Entwicklung Europas ſind. Wir behaupten deßhalb, daß man von einer eigentlichen Geſchichte des Vereinsweſens noch kaum reden kann. Freilich muß man für dieſen Standpunkt ein Andres feſthalten.

Das iſt der Unterſchied zwiſchen den Geſellſchaften und Vereinen, die wir gerade deßhalb ſchon früher ſo ſtark betont haben. Wir können das Weſen derſelben hier jetzt leicht beſtimmen. Eine Geſellſchaft iſt eine wirthſchaftliche Vereinigung; ein Verein gehört dem Organismus der Verwaltung. Auch die Geſellſchaft fordert daher ihr öffentliches Recht, und ſie findet es. Allein das ganze öffentliche Recht der Geſellſchaften fällt im Syſteme des Verwaltungsrechts unter den Begriff und die Aufgabe des Rechts der *Volkswirthſchaftspflege*, während das Vereinsrecht, da eben die Vereine wie der Staatsorganismus und die Selbſtverwaltung das *geſammte* Leben der Gemeinſchaft der Menſchen umfaſſen, unter der Lehre von der vollziehenden Gewalt ſteht. Es gibt daher allerdings ſchon ſeit Jahrhunderten eine Geſchichte der Geſellſchaften, und es iſt bekannt, daß ihre erſte Geſtalt theils in den Banken, theils in den Handelscompagnien vorhanden iſt. Es iſt eben ſo gewiß, daß in beiden neben dem Elemente der Geſellſchaft auch ſchon das des Vereinsweſens lebendig wird; allein das Ganze iſt ſo beſchränkt und einſeitig, daß damals weder von dem Weſen noch von dem Namen des „Vereins“ die Rede war. Der Gedanke, daß das Lebensprincip des Vereins eine Beſchränkung auf ein beſtimmtes Gebiet an und für ſich gar nicht zuläßt, iſt der Geſchichte bis auf die neueſte Zeit *durchaus fremd*. Und es darf uns daher keineswegs wundern, daß auch in neueſter Zeit die Geſetzgebung ſowohl als die Wiſſenſchaft ſich über das Ganze nicht klar ſind, während ſie im Einzelnen allerdings ſehr viel geleiſtet haben. Das nun zu charakteriſiren und zugleich näher zu erklären, wollen wir verſuchen.

So wie nämlich der Verein auftritt, ſo erſcheint er vor allen Dingen nach Außen hin *als eine Macht*. Und zwar als eine Macht, welche auf den erſten Blick nicht etwa bloß dem ſtändiſchen und Geſchlechterweſen, ſondern auch der Regierung fremdartig erſcheint. Denn er nimmt ſeine Mitglieder ohne Beſchränkung auf ſtändiſche und Geſchlechterunterſchiede aus der Geſammtheit der Staatsangehörigen. Er kennt grundſätzlich kein Vorrecht und keine Unterſchiede. Er iſt eine Einheit, welche an und für ſich die große Idee der Gleichheit und Freiheit in ſich und durch ſeine Thätigkeit verwirklicht. Eben ſo hat

der Verein seinen eigenen Willen, seine eigene Organe, seine eigene Vollziehung; er ist wiederum seinem Wesen nach unfähig, sich als ein bloß dienendes Organ der persönlichen Staatsgewalt zu unterwerfen; er muß selbständig oder gar nicht sein. Endlich aber ist er durch die Gewalt seiner Mittel eine Gewalt für das materielle Leben des Volkes, welches selbstthätig wirkt und eigene Zwecke und Interessen verfolgt. Er steht deßhalb in einer Welt, welche die Freiheit in der Verwaltung oder die Gleichheit unter den Einzelnen nicht kennt, als eine fremdartige aber mächtige Erscheinung da, und es ist daher ganz natürlich, daß die Staatsgewalt *zuerst*, ohne sich um das innere Wesen der Sache zu kümmern, nur die äußeren Ergebnisse und Erscheinungen derselben ins Auge faßt, und daher nur daran denkt, ein Recht für dieß Verhältniß des Vereins nach Außen zu geben. Das Verhältniß nach Außen ist aber ein doppeltes. Einerseits ist es ein Verhältniß zur *Regierung*; denn mag der Verein geartet sein wie er will, immer übernimmt er eine gewisse öffentliche Funktion und vollzieht etwas, was eigentlich die Regierung selbst vollziehen sollte. Andrerseits ist es ein Verhältniß zu dem *Einzelnen*, denn mag der Verein sich gestalten wie er will, immer erzeugt er Verpflichtungen und Rechte, welche wesentlich anders sind, als die aus dem Einzelverkehr hervorgehenden. Es ist daher ganz natürlich, daß das Vereinsrecht ursprünglich sich um den Inhalt des Begriffs des Vereins durchaus nicht kümmert, sondern nur das Verhältniß des Vereins zur Regierung und das zum Gesammtverkehr ins Auge faßt und in beiden Gebieten die Gränze zu setzen strebt, welche durch das öffentliche Interesse gefordert erscheinen. Und so entstehen die beiden großen Richtungen der Vereinsgesetzgebung, welche wir als den charakteristischen Inhalt der *ersten Epoche des Vereinsrechts* zu bezeichnen haben.

Die erste dieser Richtungen nennen wir nun die *polizeiliche*. Der Grundgedanke ist dabei, daß die Vereine als Organe einer der Regierung fremden Gewalt unter strenger Oberaufsicht stehen müssen. Das formale Kennzeichen derselben ist das, worunter wir noch gegenwärtig leiden: erstlich das Zusammenwerfen aller Vereine mit den geheimen Verbindungen und Versammlungen, und mithin die *Ausdehnung* des Polizeirechts dieser Erscheinungen über das *ganze* Vereinsrecht, gleichviel, womit sich der Verein beschäftigt; daraus folgt dann das zweite Kennzeichen dieser Richtung, das Princip der *Erlaubniß* der Vereine und die gesetzliche Möglichkeit des einfachen *Verbotes* derselben. Jeder Verein muß genehmigt, jede seiner Sitzungen muß überwacht, jede Ueberschreitung dieser polizeilichen Vorschriften muß bestraft werden. Die Vereinigung ohne solche Genehmigung der

Regierung ist an und für sich strafbar. Von einem inneren Vereinsrecht ist dabei keine Rede. Der *Geist* dieser Richtung aber besteht wieder nicht etwa bloß in einer polizeilich übertriebenen Aengstlichkeit, sondern derselbe beruht vielmehr auf dem mehr oder weniger klar verstandenen Gefühle, daß diese Vereine eine grundsätzlich andere Ordnung des Staatslebens, die Idee der freien Verwaltung vertreten, und daher auch die Idee der freien Verfassung entweder voraussetzen oder erzeugen. Der Kampf dieser Richtung mit dem Vereinswesen erscheint daher und ist wirklich ein Kampf mit der freien Entwicklung des Volkes; es ist der rechtlich formulirte Versuch, die große Bewegung des Volkslebens in ihren Symptomen zu bekämpfen. So lange die letztere nicht definitiv gesiegt hat, erhält sich daher auch das Recht der ganzen Richtung, und die letzten Spuren desselben bestehen darin, daß das gerichtliche Klagerecht so weit als möglich in den Hintergrund gedrängt und das rein administrative Verfahren an seine Stelle gesetzt wird.

Die zweite dieser Richtungen möchten wir die *handelsrechtliche* nennen. Der Grundgedanke dieser Richtung ist, daß die Vereine wirthschaftliche Gewalten sind, gegen deren Uebermacht oder deren verkehrte Thätigkeit die Regierung die national-ökonomischen Zustände eines Volkes zu schützen habe. Um das zu können, muß sie anerkennen, daß es vor allen Dingen darauf ankommen muß, die vermöge der wirthschaftlichen Thätigkeiten solcher Vereine sich ergebenden *privatrechtlichen* Fragen und Verhältnisse zu ordnen und sicher zu stellen. Unter diesen vor allem natürlich die Frage der *Haftung* für die von oder für den Verein eingegangenen Obligos. Die natürliche Folge davon ist, daß jeder Verein zunächst und vor allem als eine Gesellschaft gedacht wird; das heißt, daß man das Wesen des Vereins vor allem in seinen *Erwerbs- und Verkehrsverhältnissen* sucht und zu erschöpfen glaubt. Es ergibt sich daraus wieder fast von selbst, daß diese Richtung alle diejenigen Vereine, bei denen nicht ein Erwerbsverhältniß zum Grunde liegt, überhaupt *nicht kennt*, und daher für sie auch überhaupt noch gar keine Rechte sucht. Diejenigen aber, welche sie kennt, faßt sie rein vom Verkehrsstandpunkte auf; es gibt für sie nur Handelsvereine für *Handelsgeschäfte*; und es ist merkwürdig zu sehen, wie hier der Versuch gemacht wird, das Unmögliche möglich zu machen, und die Handelsgeschäfte als eine feste juristische Kategorie festzuhalten. Daher dann der große Irrthum, der der Entwicklung des Vereinsrechts mehr als jeder andre entgegen gestanden hat, die Aktiengesellschaften unter den Begriff der Gesellschaft zu *bringen* — ein Irrthum, aus dem der zweite noch größere folgte, wieder nur die

Aktiengesellschaften zu bestimmen und nach ihrem Rechte zu suchen, während man das ganze eben so wichtige Gebiet der gegenseitigen Gesellschaften und der Erwerbsgenossenschaften ganz beiseite liegen ließ, obwohl es auf den ersten Blick klar ist, daß nicht bloß diese, sondern auch die Arbeitervereine „Handelsgeschäfte" treiben, ja daß ohne einen Verkehrsakt überhaupt kein Verein existiren kann. Mit dieser gänzlich verkehrten Richtung, welche die deutsche Gesetzgebung bis auf die neueste Zeit blind von der französischen überkommen hat, ist nun natürlich kein System des Vereinsrechts möglich.

Diese beiden Richtungen nun, starr und unvermittelt neben einander bestehend, bilden den Inhalt der ersten Epoche in der Gesetzgebung über das Vereinswesen. Jedoch ist sie verschieden in England und auf dem Continent.

In England fällt das polizeiliche Element von Anfang an weg; das ganze englische Vereinsrecht ist wesentlich Handelsrecht. Dafür aber sucht das englische Recht wenigstens auf diesem Gebiete eine gewisse volkswirthschaftliche Polizei einzuführen; zwar in einer ungeschickten, aber durchgreifenden Weise; der Grundsatz der illimited liability für Aktiengesellschaften ist nichts als ein handelspolitischer Polizeigrundsatz. Aber auch England kommt noch über die eigentliche Aktiengesellschaft nicht hinaus; ja man kann sogar sagen, daß es eigentlich nicht einmal in das Wesen derselben hineinkommt; denn England hat in dieser ganzen ersten Epoche seit der Bubbles Act überhaupt keine allgemeine Gesetzgebung über Aktiengesellschaften; jede dieser Gesellschaften war vielmehr eine Corporation, und Schwebemayer hat das Recht und die verwickelten Verhältnisse derselben bis 1855 sehr gut dargestellt. Frankreichs Standpunkt war dem gegenüber ein sehr einfacher. Es hat zwei ganz wesentlich verschiedene Gesetzgebungen, die formell und principiell mit einander gar nicht zusammenhängen, obwohl sie dasselbe Gebiet betreffen. Die erste dieser Gesetzgebungen betrifft die Associations und die bekannten polizeilichen Grundsätze über Verbindungen von mehr als 20 Personen im Code Pénal (s. oben); die zweite ist, davon gänzlich getrennt, die handelsrechtliche des Code de Commerce, welche, wie eben so sehr bekannt, die Gesellschaften und Aktienvereine als Société en nom collectif und anonyme zusammenwarf und uns dadurch so viel Schwierigkeiten bereitet hat. Die deutsche Gesetzgebung hatte wieder von dem handelsrechtlichen Gesichtspunkt nur eine sehr unklare Vorstellung; große Unternehmungen gab es fast ein Menschenalter nach dem französischen Kriege in Deutschland überhaupt nicht; das Bedürfniß nach Aktien war nicht vorhanden und das ganze französische Recht blieb daher fast unbekannt. Dagegen überwog der polizei-

liche Gesichtspunkt hier in einem solchen Grade, daß wir von seinen Einflüssen uns bis auf die gegenwärtige Zeit nicht haben losmachen können; wir haben ihn vielmehr auch dahin getragen, wo er durchaus schädlich wirkt, in das Gebiet des Handelsrechts, und erst in ganz neuester Zeit fängt man an, sich von ihm frei zu machen. Der erste Versuch, das Vereinswesen einer wirklichen Gesetzgebung zu unterwerfen, ist unzweifelhaft das allgemeine Preußische Landrecht, welches, wenn auch in sehr unfertiger Weise, doch schon die Erwerbsgesellschaften (III. 1. 17) von den eigentlichen „Gesellschaften" scheidet, und für die letzteren (II. 6. 1—10) eine förmliche Gesetzgebung aufstellt, deren Basis die beiden Principien der Erlaubniß und der Ueberwachung bilden. Von Aktien u. s. w. ist hier natürlich noch keine Rede. Diesen Standpunkt hat nun die deutsche Gesetzgebung bis 1848 überhaupt nicht verlassen. Da man nicht dazu gelangte, große Aktiengesellschaften, geschweige denn Erwerbsgenossenschaften u. s. w. zu gründen, so zeichnet sich die deutsche Rechtsbildung dieser Epoche dadurch aus, daß sie überhaupt noch nicht einmal den Begriff und das Recht der Gesellschaften hat und kennt, sondern das ganze Gesellschaftsrecht in der rein römischen Auffassung der Societas erschöpft. Wir haben schon oben das höchst bezeichnende Moment hervorgehoben, daß nicht einmal die Publicistik zum Begriff und zur Forderung des Vereinswesens kommt; man kann sagen, daß eigentlich nur das Gefühl des deutschen Volkes und nicht seine Wissenschaft dasselbe von dem belehrte, was alles die strengen polizeilichen Verbote des Bundestags wirklich verboten haben. Wie vollständig unfähig man war, die Basis alles Vereinsrechts, die Unterscheidung zwischen Gesellschaft und Verein zu begreifen, zeigt uns am deutlichsten das sehr beachtenswerthe Buch von Zirkler über das, was er Associationsrecht nennt. Wunderbar, daß bis zum Jahre 1848 in der ganzen deutschen Literatur unsres Wissens das Wesen der Aktien und der Aktiengesellschaft überhaupt nicht vorkommt! Selbst das fleißige deutsche Privatrecht, das jetzt, wie Beseler zeigt, sogar unvollständig zu sein glaubt, wenn es nicht de *omni* re redet, ob es ihm angehört oder nicht, kannte auch in der von Noten erdrückten Gedankenreihe des gelehrten Mittermaier die Aktie nicht. So weit war man zurück noch vor zwanzig Jahren, und so war es möglich, daß die französische Idee der Association, wie sie in ganz unverarbeiteter Weise Fourier und Louis Blanc in den vierziger Jahren aufstellten, gerade wegen ihrer Unklarheit der deutschen unklaren socialen Bewegung so sehr imponiren konnte. Wir wiederholen, das Merkwürdigste in dieser Epoche in Deutschland in Beziehung auf das Vereinswesen war nicht das, was es darin besaß, sondern das, was es nicht

beſaß; und vergleicht man die faſt vollkommene Leere dieſer Zeit mit der Fülle der Gegenwart auf dieſem Gebiete, ſo wird man ſich wohl nicht wundern, wenn noch ſo vieles auch jetzt noch ſehr unklar und unfertig vorliegt.

Auf Grundlage dieſer Andeutungen wird es nun nicht mehr ſchwer ſein, das Weſen der zweiten Epoche zu verſtehen, in deren Mitte wir uns befinden.

Mit dem Jahre 1848 traten nämlich zwei Dinge ein, welche dem ganzen Vereinsweſen eine ganz neue Geſtalt zu geben beſtimmt waren.

Das erſte war der Grundſatz, daß die politiſchen Vereine grundſätzlich als ein Element der freieren Verfaſſungen angeſehen wurden. Das Volk ergriff dieß Mittel allerdings, wie es nicht anders zu erwarten war, mit einer Heftigkeit, welche auf vielen Punkten die richtige Gränze überſchritt, und die Regierungen, einen Augenblick überwältigt, traten wieder als die entſchiedenen Gegner des politiſchen Vereinsweſens auf. So entſtanden die bekannten Geſetze, das preußiſche von 1850, das öſterreichiſche von 1852 und das deutſche Bundesgeſetz von 1854. Es war der letzte Akt der Reaktion. Die Form war dieſelbe, die Sache war eine andere geworden. Das Volk hatte gelernt, die Beſchränkung der Freiheit ſeiner Vereine für ein mit dem Princip der verfaſſungsmäßigen Entwicklung Unvereinbares zu erkennen. Der rein polizeiliche Standpunkt war nicht mehr haltbar. Das zweite Moment aber, ſcheinbar weſentlich verſchieden und doch daſſelbe mit dem obigen, war der gewaltige Aufſchwung, den die großen Unternehmungen namentlich auf dem Continent machten. Dieſe nun waren ohne Aktien nicht denkbar. Die Anwendung des ein ganzes Jahrzehnt noch gültigen Standpunktes für das Vereinsweſen: das Streben der Regierungen, die Vereine ſo viel als möglich zu beſeitigen und einzuſchränken, trat daher in ſchneidenden Widerſpruch mit der Nothwendigkeit der Freiheit des Vereinsweſens auf volkswirthſchaftlichem Gebiet. So weit kam man noch nicht, in dem politiſchen und dem volkswirthſchaftlichen Verein etwas Gleichartiges zu ſehen, und daher an eine Vereinsgeſetzgebung auch nur zu denken. Wohl aber *mußte* man jetzt für die letztere eine ſelbſtändige Geſetzgebung ſchaffen. Und ſo kam denn das zu Stande, was unſere bisherige Entwicklung auf dieſem Gebiete charakteriſirt — die *Doppelgeſtalt der Vereinsgeſetzgebung*, von welcher der eine Theil die Aktiengeſellſchaft im Handelsrecht, der andere Theil das Vereinsweſen überhaupt, noch immer in inniger, aus der polizeilichen Epoche herſtammenden Verſchmelzung mit dem Verſammlungsrecht, geſetzlich zu regeln ſuchte; dabei nun erzeugte die weſentliche Verſchiedenheit der bewegenden Faktoren das, was wir als den Charakter dieſer ganzen geſetz-

geberischen Epoche namentlich in Deutschland bezeichnen müssen. Die ganze Gesetzgebung für das Aktienrecht, wie sie im deutschen Handelsgesetzbuch zusammengefaßt ist, stellt sich wesentlich auf den Standpunkt, nicht etwa das innere Vereinsrecht dieser Gesellschaften als Grundlage festzusetzen, sondern vor allem nur den Einzelnen und sein Recht einerseits und den Verkehr und sein Recht andrerseits vor den Aktien und den Aktiengesellschaften zu sichern. Alle Bestimmungen, selbst die principielle der Genehmigung der Aktiengesellschaft, haben im Grunde nur Einen Gedanken und Einen Zweck — Sicherung der Einzel- und allgemeinen Interessen vor der Aktie, und damit Aufstellung der rechtlichen Gränzen der Haftbarkeit des Aktionärs und der Verwaltung, Bestimmung der privatrechtlichen Consequenzen der Zeichnung, Theilnahme, Verträge u. s. w., welche durch die Gesellschaftsbildung entstehen. Der Begriff und das Recht des Vereins erscheinen überhaupt nicht in dieser Gesetzgebung; es gab, kurz gesagt, für diese Gesetzgebung keinen Aktienverein, und daher war sie von Anfang an unfähig, auch nur die übrigen Formen der Erwerbsgesellschaften zu verstehen, geschweige denn die für sie geltenden Grundsätze festzustellen. Andrerseits blieb auch bei dem freieren politischen Vereinswesen doch immer nur die einfache Negation, die Beseitigung des früheren polizeilichen Vormundschaftsstandpunktes, die Hauptsache. Die freieste Vereinsgesetzgebung, wie die von Bayern und Oesterreich, sind zuletzt gar nichts, als Aufhebungen früherer polizeilicher Beschränkungen. Daß es neben diesen Bestimmungen über Aktien und über Vereinsfreiheit noch ein großes, höchst wichtiges Gebiet von wirthschaftlichen Vereinigungen einerseits und von Bestimmungen des innern Vereinsrechts andrerseits gebe und geben müsse, darüber dachte man bis auf die neueste Zeit gar nicht nach. So war — und zum Theil so ist noch jetzt der Zustand; das volkswirthschaftliche Vereinsrecht ist erschöpft im Aktienrecht des Handelsgesetzbuches, das allgemeine Vereinsrecht ist erschöpft in der freien Gestaltung der Vereine.

Dieser Zustand ward nun zunächst auf dem Gebiete der Volkswirthschaft ernstlichst erschüttert. Wir haben eben im System des Vereinswesens gezeigt, daß die Aktie eine große und unentbehrliche Funktion im Vereinswesen ausübt, daß sie aber keineswegs fähig oder bestimmt ist, allein die Basis auch nur des volkswirthschaftlichen Vereinswesens zu werden. So wie sie selbst beginnt, sich auszudehnen, treten neben ihr die kleinen Kapitalien auf, und andrerseits beginnt auch der kapitallose Stand der Arbeiter sich durch Vereine zur unternehmenden Klasse erheben zu wollen. Wir verweisen auf das, was wir oben über Erwerbsgenossenschaften und Arbeitervereine gesagt haben. Diese Be-

wegungen gingen nun ihren Weg. Allein da ergab sich, daß für sie kein Recht vorhanden sei, welches ihnen genügen konnte, denn die Handelsgesetzbücher kannten nur Aktiengesellschaften und das waren sie nicht; die Vereinsgesetze kannten nur das Recht der Vereinigung, ohne über die Güterrechte, Leistungen und Haftungen etwas zu bestimmen und das genügte nicht; die Jurisprudenz kannte nur die Societas, und die galt nicht, da sich jene Vereine eben als Vereine und nicht als bloße Societäten fühlten. Ganz übersehen konnte man sie auch nicht, da sie mit jedem Tage in größerer Bedeutung auftraten. So ward es nun nothwendig für diese neue Reihe von Erscheinungen auch ein neues Recht zu finden. Und hier zeigte sich nun die Folge der ganzen bisherigen einseitigen Entwicklung dieses Gebietes. Man sah in allen diesen Vereinsformen noch immer gar nichts, als eine neue Gestalt einer Erwerbsgenossenschaft; man begriff, daß die Aktie nicht ausreiche, daß man sie und ihre Funktion durch eine neue Gestalt der Haftbarkeit ersetzen und daß man also für die letztere ein neues Recht schaffen müsse. Man sah ferner ein, daß jene Uebertragung des polizeilichen Standpunktes der Erlaubniß auf die Kapitalsgenossenschaften überhaupt der neuen Bewegung nicht mehr entspreche und daß man der Bildung solcher „Gesellschaften" dieselbe Freiheit einräumen müsse, welche man allen Vereinen gab. Allein zu einem Begriffe des Vereins kam man dennoch nicht. Man gelangte nicht weiter als zu dem Gedanken, einen Mangel in dem Handelsgesetzbuch auszufüllen; und die einfache Folge war die, daß es nach wie vor für alle, nicht unter diese Kategorie der „Erwerbsgenossenschaften" fallenden Vereine gar kein positives Recht gibt. Ihr Recht ist nach wie vor der Inhalt ihrer Statuten. Die natürliche Folge davon ist, daß sich die Regierungen mit ihrer Verordnungsgewalt von Fall zu Fall das Recht vorbehalten haben und vorbehalten müssen, solche Statuten, wenn auch nicht direkt erst zu genehmigen, so doch zu verbieten, und zwar ganz nach ihrem Ermessen. Es ist gänzlich verkehrt, daraus den Regierungen einen Vorwurf machen und sie mit polizeilichen Tendenzen belasten zu wollen. Denn darüber sind jetzt alle einig, daß die Vereine aller Art öffentliche Erscheinungen sind, die man nicht unter den einfachen Gesichtspunkt der Societas fassen kann, und daß sie fähig und bestimmt erscheinen, einen wesentlichen Theil der Verwaltung des innern Lebens der Staaten zu übernehmen. Wenn nun für solche Organe und Erscheinungen gar kein Gesetz vorhanden ist, so muß das Verordnungsrecht der Regierung eintreten, denn sie ist — und merkwürdig, daß man das so oft vergißt — ja auch für das verantwortlich, was die Vereine als öffentliche Organe thun und versuchen. Die Ge-

nehmigung der Statuten aber ist nichts anderes, als eine Anwendung der Verordnungsgewalt. Es ist daher im Grunde kein Zweifel, daß so lange es keine systematische und organische Vereinsgesetzgebung im höheren Sinne des Wortes gibt, die Regierung zu ihren Maßregeln gegenüber allen Vereinen, welche keine eigenen Gesetzgebungen haben, nach ihrem Ermessen befugt und berufen ist. Dem kann nicht abgeholfen werden durch allgemeine Berufung auf Vereinsfreiheit, sondern nur durch ein auf dem systematischen Studium des Vereinswesens beruhendes organisches Vereinsrecht.

Von diesem Standpunkt muß man nun die neueren Gesetzgebungen auf diesem Gebiete beurtheilen. Dieselben beginnen eigentlich mit der Friendly Societies Act (18. 19 V. 63, 1855), an welche sich eine Reihe von neuen Entwicklungen anschließen (Tidd Pratt hat dieselben 1860 in einer kleinen Sammlung mit reichem Index herausgegeben); daran schließen sich in England die von Schwebmayer bereits sehr gut charakterisirte Joint Stock Companies Act von 1856 und die neue Companies Act von 1867, von denen die erste die illimited liability als Basis der Aktiengesellschaft aufhob und die zweite die englische Gesetzgebung wesentlich auf den Standpunkt des continentalen Rechts der Aktiengesellschaft stellt; eine kleine, im Detail sehr gut gearbeitete Abhandlung von Asser (De nieuwe engelsche Wet op de naamloze Vennootschappen 1868) hat dieß Gesetz speciell bearbeitet; wie denn die holländische Literatur auch auf diesem Gebiet eine sehr lebendige ist; es ist zu verwundern, daß die Literatur des deutschen Handelsrechts eben so wenig von der englischen Gesetzgebung als von der ihr durchaus ebenbürtigen holländischen Notiz nimmt! Frankreich hat bekanntlich neben der Freigebung des Versammlungsrechts durch Gesetz von 1865, bei welchem das Arbeitervereinswesen vorschwebte, als durch das neue Gesetz vom 24. Juli 1867 sur les sociétés die Freiheit der Bildung der Aktiengesellschaften zugestanden, und die Erwerbsgenossenschaft als „société à capital variable“ gesetzlich zu normiren gesucht, wobei aber der Hauptgedanke beibehalten ist, daß es doch Aktien sein müssen (Art. 50); so ist nicht einmal der Begriff, weit weniger das Recht jener Genossenschaften hier verstanden, und es muß nur wundern, daß nicht bloß Schultze-Delitzsch, sondern selbst Plener nicht genauer auf diesen Hauptpunkt eingegangen ist; leider waren wir nicht in der Lage, uns das reiche Material, auf welches Plener hinweist, zu verschaffen, und dürfen vielleicht eine eingehendere Bearbeitung von seiner tüchtigen Feder erwarten. Die deutsche Gesetzgebung und ihre Literatur sind ohnehin bekannt; mit Recht weist schon Schultze-Delitzsch darauf hin, daß das Bundesgesetz so wenig als das sächsische über die juristischen

Perſonen genügen, weil ſie weder eine klare Vorſtellung von der Haftbarkeit bei der Erwerbsgenoſſenſchaft haben, noch eine Anwendung auf die übrigen Vereine leiden; dieſelben Fehler zeigen der bayriſche und der öſterreichiſche Entwurf. Alle dieſe neuen Geſetze haben ſich von der Baſis, nichts als complementare Geſetze für das Handelsgeſetzbuch ſein zu wollen, nicht losmachen können. Es iſt, wenn man dieſen Gang der Geſetzgebung überblickt, daher gar kein Zweifel, daß wir durchaus auf einem Uebergangsſtandpunkt ſtehen. Die alte Grundlage der Vereinsgeſetzgebung und des Handelsgeſetzbuches iſt überwunden; ein ganz neues Leben entfaltet ſich; und wir halten es eben daher noch gar nicht recht für möglich, ſchon eine eingehende Geſchichte dieſer Bewegung zu ſchreiben. Erſt nach zehn Jahren werden wir verſtehen, was jetzt geſchieht, weil ſich erſt dann vollendet haben wird, was ſich jetzt vorbereitet.

Von dieſem Standpunkt aus möge man nun den folgenden Verſuch beurtheilen. Er ſoll ein Syſtem des Vereinsrechts ſein; es ſoll eben deßhalb auch nicht das Detail der Vereinsrechte enthalten, ſondern das Ganze umfaſſen. Und in welchem Sinne er dieß ſoll, wollen wir jetzt zu beſtimmen verſuchen.

Das Syſtem des Vereinsrechts.

Grundlagen deſſelben.

Das Syſtem des Vereinsrechts entſteht nun, indem der Begriff des Vereinsrechts durch den Inhalt des Vereins in ſeine organiſchen Elemente aufgelöst wird.

Das Vereinsrecht iſt nun, wie wir geſehen, das zur gültigen Anerkennung für Dritte gelangte Weſen des Vereins. Das Syſtem des Vereinsrechts entwickelt ſich daher an den Momenten, welche in dem Begriffe des Vereins ſelbſt liegen.

Der Begriff des Vereins iſt nun zunächſt ein gemeinſamer für alle Vereine; er erſcheint alsdann in den verſchiedenen Arten derſelben; und endlich treten innerhalb der letztern die einzelnen Vereine auf. Es folgt daher, daß die im allgemeinen Weſen des Vereins liegenden organiſchen Grundbegriffe die Grundlage des Syſtems ſind, daß innerhalb dieſer Grundlagen das Recht der Arten der Vereine auftritt, und daß das Recht jedes einzelnen Vereins wieder als Modifikation dieſes Rechts der Art des Vereins auftritt. Demgemäß gibt es ein allgemeines Vereinsrecht, ein Recht der Vereinsarten und ein Recht jedes einzelnen Vereins. Und nun können wir, nach dem gegenwärtigen Stande der Rechtsbildung des Vereinsweſens ſagen, daß das

allgemeine Vereinsrecht durch die Wiſſenſchaft, das Recht der Vereinsarten, wenn auch noch unvollſtändig durch die Geſetzgebung, und das Recht der einzelnen Vereine durch die Statuten geſetzt wird.

Mit dieſen Grundbegriffen iſt daher auch das Verhältniß dieſer Gruppen des Vereinsrechts zu einander gegeben. Das allgemeine Vereinsrecht bildet die Interpretationsquelle für das Vereinsrecht der Arten, dieß wieder die Baſis der Interpretation für die Statuten. So entſteht die organiſche Rechtswiſſenſchaft des Vereinsrechts. Und es iſt jetzt klar, daß wie wir geſagt, ohne das Studium des Syſtems der Vereine ein Studium des Vereinsrechts nicht denkbar iſt.

Dieß iſt die formale Grundlage des Syſtems des Vereinsrechts. Der Inhalt deſſelben wird von einem andern Elemente des Vereinsbegriffes geſetzt, der gleichfalls im Weſen des letztern liegt.

Der Verein iſt nämlich zuerſt eine ſelbſtändige Einheit und als ſolche ein ſelbſtändiges, individuelles Rechtsſubjekt. Allein er iſt zugleich ſeiner höheren Natur nach ein Organ des Geſammtlebens, das, indem es eine öffentliche Aufgabe durch die freie Vereinigung individueller Kräfte übernimmt, als That der freien Verwaltung erſcheint. Und in dieſem Sinne gehört er dem Staatsleben. Dadurch iſt er auf jedem Punkte in einem doppelten Verhältniß. Das erſte, ſeine perſönliche Selbſtändigkeit, erzeugt dasjenige, was wir das innere Vereinsrecht nennen; das zweite, ſein organiſches Verhältniß zum Ganzen des Staats und ſeiner Verwaltung, erzeugt das öffentliche oder ſtaatliche Recht des Vereinsweſens.

Es ergibt ſich daraus, daß dieſe beiden Kategorien des innern und des ſtaatlichen Rechts des Vereinsweſens in jedem Verein, und da der ganze Verein dem öffentlichen Leben angehört, auch in jedem Theile des innern Rechts erſcheinen. Nun haben wir ſchon in der Darſtellung der freien Verwaltung dieſes Verhalten der freien Verwaltungskörper zum Staate als die Oberaufſicht bezeichnet. Das ganze Vereinsrecht iſt daher nicht etwa ein, vom öffentlichen Recht getrenntes Rechtsleben, ſondern es iſt dieſe Oberaufſicht, welche das Vereinsweſen in dem großen thätigen Organismus des Geſammtlebens hineinfügt. Sie durchdringt daher nicht bloß die Thätigkeit, ſondern auch die Geſetzgebung des Vereinsweſens; und nachdem nun ſo der Begriff derſelben feſtſteht, werden wir ſie nicht für ſich, ſondern in ihrer beſtändigen und organiſchen Verbindung mit dem innern behandeln.

Darnach iſt nun auch das Princip beider Momente im Vereinsrecht nicht ſchwierig. Das Princip des innern Vereinsrechts iſt die

organiſche Freiheit, die Selbſtbeſtimmung und Selbſtthätigkeit der Vereinsglieder für den ſelbſtgeſetzten Zweck des Vereins. Das Princip des ſtaatlichen Rechts iſt die Begränzung dieſer Freiheit, ſoweit dieſe Begränzung als eine Bedingung der Geſammtentwicklung, ſpeciell als eine Bedingung der Verwaltungsthätigkeit erſcheint. Das erſte ohne das letztere iſt Willkür, Unordnung und Kampf, das zweite ohne das erſte iſt lebloſer Gehorſam, der unfreie Dienſt des Einzelnen für den Staat. Erſt beide in beſtändiger Wechſelwirkung erfüllen das Vereinsrecht. Wird man hier über „Abſolutismus“ dieſer Anſicht reden, wie gewiſſe Leute es gethan?

Es folgt daraus weiter, was für die Entwicklung des Syſtems von höchſter Bedeutung iſt. Jenes ſtaatliche Recht iſt nämlich, eben vermöge dieſes ſeines Princips, ein verſchiedenes für die verſchiedenen Arten der Vereine, da eben in dieſen verſchiedenen Arten die Vereine in die Thätigkeit der Verwaltung hineingreifen, und daher je nach ihrer Verſchiedenheit in verſchiedener Weiſe Begränzung fordern. Daher kommt es denn auch, daß die Grundlage für das Studium des innern und des ſtaatlichen Vereinsrechts ſo weſentlich verſchieden ſind, und daß in Folge deſſen auch beide in ſo höchſt verſchiedenem Grade unterſucht und bearbeitet ſind. Die Entwicklung des innern Vereinsrechts hat nämlich vor allen Dingen das Studium und die Kenntniß des Weſens des Vereins zur Baſis; die Entwicklung des ſtaatlichen Vereinsrechts dagegen vielmehr das Studium und die Kenntniß der innern Verwaltung; denn die Vereine ſind eben freie Verwaltungsorgane, und das ſtaatliche Recht derſelben iſt daher das innere Verwaltungsrecht in ſeiner Anwendung auf das Vereinsweſen. Das werden wir ſchon unten an mehr als einer Stelle zu zeigen Gelegenheit haben.

Dieſer Inhalt des Vereinsrechts empfängt nun ſeine Entwicklung zum Syſtem oder ſeine Gebiete und Theile dadurch, daß der Verein wieder als ein organiſches Ganze betrachtet werden muß, in welchem die einzelnen Momente ſelbſtändig daſtehen, ſowohl dem Einzelnen als dem Staate gegenüber. Dieſe Selbſtändigkeit jedes Moments erſcheint, in ihrer Anerkennung und Gültigkeit für den Einzelnen, für Dritte und für den Staat als das Recht deſſelben. Iſt dem ſo, ſo iſt es klar, daß wir zur Entwicklung des Syſtems des Vereinsrechts überhaupt gar nicht gelangen können, ohne das Leben des Vereins in alle ſeine einzelnen Theile aufzulöſen, und den Verein daher als etwas Lebendiges in ſich und nach außen zu erfaſſen. Das Recht hat die große Aufgabe, jedes dieſer Momente dieſes Vereinslebens feſt zu formuliren, ihm ſeine objektive Gränze zu geben, und damit

seine eigne Begründung und seinen Inhalt in dem Verständniß dieses Lebens zu suchen. Wir wissen allerdings recht wohl, daß wir mit dieser Auffassung außerhalb des üblichen Weges der Behandlung stehen, in ähnlicher Weise wie in der Nationalökonomie. Wir wissen auch, daß wir an unsere Leser damit eine ganz andere Zumuthung stellen, als die letztere es thut. Allein es ist *unmöglich*, auf einem andern Wege zum Ziele zu gelangen.

Nun ist der Verein *zuerst* eine durch den freien Willen des Einzelnen gebildete persönliche Einheit; als solche hat er *dann* die Organe derselben mit ihrer durch das Wesen der Persönlichkeit gegebenen Thätigkeit; und *endlich* muß diese Thätigkeit mit dem Wesen und Willen des Vereins in Harmonie stehen. Das sind die drei großen Kategorien des Vereinslebens; ihnen gemäß zerfällt das Vereinsrecht in drei große Gebiete, welche als ein Ganzes zusammengefaßt, und mit den Bestimmungen der Arten und ihres Rechts erfüllt, das System des Vereinsrechts geben.

Erster Theil. Der Verein als persönliche Einheit.

Es ist allerdings kein Zweifel, daß jeder Verein zuerst als Einheit erscheint, und daß daher auch das erste Rechtsgebiet des Vereins sich an dieß Moment der Einheit anschließt. Den Ausdruck des Gefühls, daß dem so ist, bildet die große Frage nach der „juristischen Persönlichkeit," in der bisher dieß ganze Gebiet sich erschöpft hat. Allein das nun ist falsch. Das was wir jene Einheit nennen, ist nicht etwa ein fertiges und ruhendes Rechtssubjekt, sondern es ist an und für sich ein Werden, ein Entstehen, ein Körper, eine Auflösung; kurz, es ist gar kein Zweifel, daß wir schon in dem scheinbar einfachen Begriff der persönlichen Einheit eine *ganze Reihe selbständiger Momente* vor uns haben, welche erst in ihrem Zusammenwirken diese Einheit bilden und sind. Ist das aber der Fall, so sind sie vor allem selbständig zu betrachten; und sind sie selbständig, so hat jedes Moment wieder *sein* Recht; der Begriff der Einheit, ein System von zusammenwirkenden Momenten ist daher schon an und für sich ein Rechtssystem. Und in diesem Rechtssysteme besteht das Recht jedes Momentes wieder in dem Verhältniß desselben zum Werden und Leben dieser Einheit. Eben dieß, diesen innigen organischen Zusammenhang aller dieser Momente darzulegen, ist die Aufgabe des Folgenden.

A. Das innere Recht der Vereinspersönlichkeit.

I. Die Gründung des Vereins. Die Gründergesellschaft.

Die Gründung des Vereins umfaßt alle Thätigkeiten, vermöge deren die Bedingungen zur Herstellung der persönlichen Einheit des

Vereins geſetzt werden. Die Gründer ſind diejenigen, welche dieſe Thätigkeiten übernehmen. Die Bedingungen ſind die Beſtimmungen des Zweckes und des Organismus, und das Aufſuchen von Mitgliedern. Das erſte iſt enthalten im Entwurf der *Statuten*, das zweite in der Aufforderung zum *Beitritt*. Der Statuten-Entwurf iſt ohne *alle* Rechtskraft, ſowohl gegenüber den Gründern, als gegenüber dem künftigen Verein. Die Beitrittserklärung ihrerſeits zur Gründung enthält keine Verpflichtung, dem Verein als ſolchem beizutreten, ſondern nur die Uebereinſtimmung mit der Abſicht, denſelben zu bilden. Fügt aber ein Mitglied eine ausdrückliche Erklärung hinzu, dem *Vereine* beitreten und einen Theil ſeiner Leiſtungen übernehmen zu wollen — z. B. Zeichnung von Aktien für eine eventuelle Aktiengeſellſchaft — ſo iſt dieſe Erklärung *ungültig*, weil das Rechtsſubjekt, dem es ſich verpflichtet, noch gar nicht exiſtirt. Ein *Recht* aus einer ſolchen Zeichnung entſteht nur dann, wenn die Gründer ſich verpflichten, die Pflicht des Vereins dieſe Zeichnungen anzunehmen, zur Bedingung für den Beitritt der übrigen Mitglieder zu machen. Für dieſe Verpflichtung haftet aber nicht der Verein, ſondern nur die Gründer ſelbſt. Der Verein haftet erſt dann, wenn er ſich auf Grund ſeiner Bedingungen wirklich conſtituirt.

Die Gründer bilden daher noch keinen Verein, ſondern eine *Geſellſchaft*. Alle aus der Gründung entſtehenden Rechte und Anſprüche ſind daher nur Rechte der Mitglieder gegen einander; gegenüber Dritten erſcheinen ſie als Mandatsverhältniß. Wenn die beigetretenen Mitglieder zur Leitung der Gründungsangelegenheit einen Ausſchuß wählen, ſo ſind dieſelben nur Mandatare und nicht Vorſtände. Der Beitritt zur Gründung *verpflichtet* jedoch zur Theilnahme an den Gründungskoſten; iſt nichts ausgemacht, haften alle Mitglieder gleich. Die etwaigen Gründungsausſchüſſe haben Rechenſchaft abzulegen; ihre Haftung iſt eine durchaus privatrechtliche.

Allein dieſe Gründergeſellſchaft iſt bereits dem Verein enge verwandt dadurch, daß ſie das Element der *Freiheit* enthält. Sie iſt eine Geſellſchaft, ſofern nicht der Beitritt frei geſtattet iſt; es gibt keine Pflicht der Gründer, jeden zur Gründung zuzulaſſen; wohl aber ein Recht dazu. Sie iſt aber ein *Verein*, indem jedem Mitglied in jedem Augenblick der Austritt frei ſtehen muß. Doch hat daſſelbe kein Recht auf ſeine bereits zur Gründung verwendeten Auslagen; hat es einen Beitrag überhaupt zugeſagt, ſo bleibt es auch nach dem Austritt dafür verpflichtet. Endlich hat der leitende Ausſchuß nur eine privatrechtliche Haftung für die Vornahme der weitern Schritte zur Gründung; er kann jeden Augenblick ſein Mandat niederlegen; es kann ihm

jeden Augenblick genommen werden. Verfolgt der Ausschuß die Gründung *nicht*, so ist es Sache der Gesellschaft, sie durch andre Mandatare zu ersetzen; einen Zwang zur wirklichen Gründung kann man nicht anerkennen.

Die Gründer-Gesellschaft dauert bis der Verein constituirt ist. Es ist ihre Sache, sich innerhalb des durch sie gegründeten Vereins Vortheile zu bedingen; das aber muß in den Statuten oder in einem besondern Vertrag ausgedrückt sein. Ist es das nicht, so haben die Gründer *kein* Recht auf Ersatz ihrer Gründungskosten.

Die Bildung der Gründungsgesellschaft selbst ist *frei*; die Gesetzgebungen sind darüber *unklar*, weil sie die Gründung nicht von der Constituirung scheiden, sondern stets beides zusammenwerfen; so im *preußischen* Vereinsgesetz (Art. 30), *bayrischen* (Art. 11), *österreichischen* (§. 4). Das letztere namentlich bezieht sich im Anfang „die beabsichtigte Bildung eines — Vereins" auf die Gründung, im Inhalt auf die Constituirung. *Thatsächlich* bedarf eine Gründergesellschaft gar keiner Anzeige oder Erlaubniß, sondern steht *bis* zur Constituirung nicht unter dem Vereins-, sondern unter dem *Versammlungsrecht*. Es ist daher auch eigentlich nicht correkt, wenn die Handelsrechtslehrer wie Endemann u. A., die Gründergesellschaft bei den Aktiengesellschaften behandeln. Es ist vielmehr festzuhalten, daß nicht bloß die Aktiengenossenschaft, sondern daß *jede* Art des Vereins seine eigne Gründergesellschaft haben kann, und meistens auch hat. Die übrigen Grundsätze gelten aber für *alle* Vereinsarten.

Wo die Gründung von einem Einzelnen ausgeht, muß er eine Versammlung berufen, um entweder eine Gründergesellschaft zu bilden oder sofort den Verein zu constituiren. Im ersten Falle steht er unter dem Versammlungs-, im zweiten unter dem Vereinsrecht.

2) Die Constituirung des Vereins.

Die Constituirung des Vereins ist ein Akt, der *nicht* einfach ist, sondern aus wesentlich verschiedenen Momenten besteht.

Der erste Moment ist die Berufung oder *Einleitung* zur Constituirung des Vereins, oder zur *constituirenden Versammlung*, welche der Regel nach von den Gründern ausgeht. Dieser Akt steht unter dem Versammlungsrecht. Wo jedoch der Eintritt in den Verein, wie bei den Unternehmungsvereinen, eine wirthschaftliche Leistung enthält, da kann die Einladung zur Constituirung als Einladung zur *Zeichnung von Antheilen* — natürlich nicht bloß von Aktien, sondern auch von Haftbarkeiten u. s. w. — erscheinen. Diese Zeichnung gibt das *Recht* auf Theilnahme an der Constituirung und auf die

Mitgliedschaft; aber nicht die Pflicht dazu. Jeder Zeichner hat unter allen Umständen, sowohl bei Aktienvereinen als bei Erwerbs-, Arbeits- und Wirthschaftsgenossenschaften das Recht, vor dem Akte der definitiven Constituirung seine Zeichnung zurückzuziehen; sie verpflichtet ihn nur, sich zu erklären. Erklärt er sich überhaupt nicht, oder erscheint er bei der constituirenden Versammlung nicht, so gilt seine Zeichnung als Zustimmung zu dem Beschluß der letzteren, und er ist Mitglied.

Der zweite Moment ist die Vorlage des Zweckes des Vereins. Diese Vorlage kann je nach den Arten des Vereins eine sehr verschiedene sein. Bei Beitragsvereinen kann dieselbe eine bloß mündliche sein; wo dagegen eine dauernde Thätigkeit im Gebiete der Verwaltung übernommen, oder vermöge des Vereins wirthschaftliche Verpflichtungen gegen Dritte übernommen werden, sollen Zweck und Organismus schriftlich als Statutenentwurf vorgelegt werden; es ist zweckmäßig, das auch da zu fordern, wo die Gründer gegen den Verein Ansprüche erheben. Es ist nicht nothwendig, wohl aber zweckmäßig, diese Vorlagen notariell bestätigen zu lassen, wo der constituirte Verein als Handelsgesellschaft eine Firma braucht.

Die Gründer sind der Vorstand der constituirenden Versammlung; ihr Recht folgt aus dem Versammlungsrecht.

Die constituirende Versammlung wird als solche vom Vorstande erklärt; doch folgt die Nichtigkeit der Constituirung aus dem Unterlassen dieser Erklärung nicht. Die Verhandlungen werden eröffnet. Sind nun Zweifel und entgegengesetzte Ansichten über den Statutenentwurf, so wird abgestimmt. Wer sich der Majorität nicht unterwirft, hat das Recht, auszuscheiden. Ist er constituirendes Mitglied durch Zeichnung, so muß er sein Ausscheiden ausdrücklich erklären (s. oben). Nachdem die Statutenverhandlung (mit oder ohne Debatte) zu Ende ist, wird über die Annahme der Statuten abgestimmt. Die Gesammtheit derer, welche sie annehmen, sei es durch ausdrückliche Zustimmung, sei es durch Unterwerfung unter die Majorität, bilden die Mitglieder. So wie das geschehen ist, erklärt der Gründervorstand die Vereine für constituirt. Und mit diesem Augenblick erst treten für den Verein alle Rechte und Pflichten des Vereinswesens überhaupt, der besondern Gesetze und der eigenen Statuten in Kraft.

Hier nun sind zwei wesentliche Punkte genauer zu bestimmen.

Wenn eine Genehmigung (Concession) für den Verein gesetzlich nothwendig ist (s. unten), so ist bis zu dieser Genehmigung der Verein selbst nur noch eine Gründergesellschaft. Erscheint dann die Genehmigung, so gilt jedoch die Constituirung nicht vom Tage der Concession, sondern von dem der constituirenden Generalversammlung.

Ueber dieſe Frage fehlt jede geſetzliche Beſtimmung; eben ſo, ſo viel wir ſehen, die Beachtung derſelben in der Literatur.

Uebrigens hat, ſo viel wir ſehen, nur das franzöſiſche Geſetz vom 24. Juli 1867 im Artikel 25 die ausdrückliche Vorſchrift, daß nach Zeichnung des Kapitals und der Zahlung von mindeſtens 25 Proc. die Gründer die erſte Generalverſammlung berufen ſollen, und daß ein Protokoll in derſelben aufgenommen werden ſoll. Nur iſt zu bemerken, daß ſich dieſe Beſtimmung wieder nur auf Aktiengeſellſchaften bezieht. In den übrigen Geſetzgebungen fehlt darüber die Beſtimmung.

Die Beſtimmungen dagegen über das Vorgehen mit den Statuten — Anzeige, Genehmigung u. ſ. w. — liegen nicht mehr im inneren Vereinsrecht, da ſie nicht mehr vom Weſen des Vereins bedingt werden, ſondern gehören dem ſtaatlichen Recht an, da ſie durch das öffentliche Recht geboten erſcheinen. Das iſt auch der Sinn des § 211 des Handelsgeſetzbuchs, der ſich allerdings nur auf Aktiengeſellſchaften bezieht und auf andere Vereine gar keine Anwendung findet.

Dieß nun iſt der formale Proceß der Conſtituirung. Seine inneren Bedingungen aber ſind die Statuten und die Mitgliedſchaft, und ſein Gegenſatz die Auflöſung. Jedes dieſer Elemente hat wieder ſein eigenes Verhältniß zum Verein und damit ſein eigenes Recht.

3) Die Statuten.

Man wird die Statuten und ihr Recht ſtets falſch beurtheilen, wenn man dem letzteren das zum Grunde legt, was die Vereinsgeſetze Deutſchlands darüber beſtimmen. Es iſt kein Zweifel, daß dieſer Vereinsgeſetzgebung der Regel nach die Klaſſe der größeren wirthſchaftlichen Vereine vorgeſchwebt hat, und daß die Anforderungen, welche namentlich das norddeutſche, öſterreichiſche und ſächſiſche Geſetz an den Inhalt der Statuten ſtellen, eigentlich nur auf die höchſt ausgebildeten Vereine Anwendung finden können.

Der Gedanke, für den Inhalt der Statuten geſetzliche Vorſchriften zu erlaſſen, gehört in der That erſt der Epoche an, wo man anfängt zu verſtehen, daß die Vereine Organe des Geſammtlebens ſind, und daß daher die Statuten ihrem wahren Weſen nach einen Theil des öffentlichen Rechts bilden. Je klarer dieß wird, deſto ausführlicher ſind die Forderungen der Vereinsgeſetze an dieſen Inhalt der Statuten. Daher auch der weſentliche Unterſchied zwiſchen der engliſchen, franzöſiſchen und deutſchen Geſetzgebung in dieſem Punkte.

Die engliſche Geſetzgebung ſagte bisher über die Nothwendigkeit und den Inhalt der Statuten gar nichts, weil England den Verein als Organ der freien Verwaltung ſich ſelbſt überließ. Das was in

dieſer Richtung gefordert werden muß, wird durch die parlamentariſche Genehmigung bei der Incorporation erſetzt. Erſt die Akte von 1862 ſchrieb genau den Inhalt der Statuten (Rules) vor, denen ganz offenbar das deutſche Handelsgeſetz zum Grunde lag, und denen eben deßhalb auch die einſeitige Beziehung auf die Erwerbsverhältniſſe anklebt.

Die franzöſiſche Geſetzgebung ſagt auch nichts über die Statuten, weil ſie den nothwendigen Inhalt derſelben durch die Vorſchriften der Geſetze ſelbſt erſetzt glaubt. Name und Begriff der „Statuts“ kam mir nur beiläufig vor, ſelbſt im Geſetz von 1867. Es iſt kein Zweifel, daß die Statuts nur als „Stipulation“, alſo als ein privatrechtlicher Vertrag aufgefaßt werden.

Das deutſche Recht dachte und denkt ſich (Zöpfl, Beſeler) unter „Statuten“ noch größtentheils die öffentlich rechtlichen Ordnungen der Körperſchaften. Im Handelsgeſetzbuch kommen (daher?) Begriff und Name noch gar nicht vor; an ſeiner Stelle erſcheint der „Geſellſchaftsvertrag“ §. 209. 210, der wieder nur auf die Aktiengeſellſchaften Anwendung findet. Als nun die deutſche Geſetzgebung ihren Geſichtskreis bis zu den Erwerbsgenoſſenſchaften erweiterte, wurden die Vorſchriften des Handelsgeſetzbuchs einfach auf alle Vereine übertragen. Das war wieder falſch; denn es iſt ganz unpraktiſch, Statuten in dieſer Ausführlichkeit von jedem Verein zu verlangen. Es iſt kein Zweifel, daß man auch dabei nur die Erwerbsvereine im Auge hatte. Doch hat namentlich das ſächſiſche Geſetz dabei einen viel freieren Standpunkt eingenommen.

Im Allgemeinen nun erſcheint im gegenwärtigen Standpunkt dieſes Theiles der Vereinsgeſetzgebung die Sache ſo, daß die letztere durch die Ausführlichkeit ihrer Anforderungen den Statuten ſelbſt die Aufgabe zuweist, die Vereinsgeſetzgebung faſt überflüſſig zu machen. Denn merkwürdiger Weiſe iſt die Frage überhaupt nirgends berührt, was Rechtens iſt, wenn die Statuten den geſetzlichen Anforderungen *nicht genügen*. Wird die Bildung des Vereins dadurch *unmöglich*, ſo hätte dieß nicht bloß ausdrücklich ausgeſprochen, ſondern auch ein Organ aufgeſtellt werden müſſen, welches dieß ausſpricht. Entſteht dagegen die Verpflichtung, die betreffenden Beſtimmungen nachzutragen, ſo hätte ein beſtimmtes *Verfahren* dafür vorgeſchrieben werden müſſen. Soll endlich der Verein *trotz* mangelhafter Statuten conſtituirt ſein, ſo fehlt Geſetzgebung und Theorie, nach denen die Ausfüllung des Mangels Platz greifen könnte.

Das Nächſtliegende nun war allerdings die Feſtſtellung derjenigen Punkte, welche in den Statuten ſo weſentlich ſind, daß ohne ſie der Verein überhaupt nicht als beſtehend anerkannt werden kann. Erſt

daran konnte ſich die klare Beſtimmung desjenigen anſchließen, was von Seiten des ſtaatlichen Rechts zu geſchehen hat.

Dieſe Punkte liegen nun offenbar im Weſen des Vereins. Dieſes Weſen iſt aber ein doppeltes. Es iſt zuerſt ein allgemeines, für alle Vereine gültiges; dann ein beſonderes, das durch die Art des Vereins geſetzt iſt. Wir unterſcheiden demgemäß den abſoluten Inhalt der Statuten, und den durch die Art des Vereins beſtimmten.

Der abſolute Inhalt iſt derjenige, der durch die Elemente des Vereins gefordert wird. Dieſe ſind nach dem Begriff des Vereins das geiſtige, das wirthſchaftliche und das perſönliche Element. Demnach muß jedes Statut enthalten: zuerſt den Zweck — die Seele des Vereins; dann die durch die Mitgliedſchaft eingegangenen Verpflichtungen — den wirthſchaftlichen Körper; dann den Sitz und Namen des Vereins — die rechtliche Perſönlichkeit. Dieſes ſind die abſoluten Bedingungen eines Statuts und für jede Vereinsart unabwendbar nothwendig. Wir ſagen daher, daß jede Conſtituirung nichtig iſt, die nicht wenigſtens jene Punkte in den Statuten enthält.

Was nun den durch die Art des Vereins bedingten Inhalt der Statuten betrifft, ſo muß derſelbe nach der Natur dieſer Art in der Weiſe beſtimmt werden, daß die für die beſondere Funktion der Vereinsart nothwendigen Bedingungen darin enthalten ſind. Dieſe Bedingungen bedürfen nun weſentlich nur für die volkswirthſchaftlichen Elemente eine genauere Bezeichnung. Dahin gehören zuerſt die Beſtimmung über die Leiſtungen am Kapital und zweitens diejenigen über die Haftung der Mitglieder, wonach ſich die weiteren Conſequenzen für die einzelnen Arten — Kreditvereine, Erwerbsgenoſſenſchaften, Arbeitervereine u. ſ. w. — von ſelbſt ergeben.

Wenn daher der Zweck des Vereins denſelben in eine dieſer Arten verweist, ſo muß das Statut auch Betheiligung und Haftung genau angeben. Iſt das nicht geſchehen, ſo erſcheint ein Verein wiederum, wenn er auf Grundlage ſolcher Statuten conſtituirt iſt, als nichtig.

Alle übrigen Punkte, namentlich alle Beſtimmungen über Vorſtand, beſchließende Gewalt und ihren Organismus, Wahlrecht, Stimmrecht, Generalverſammlung, Auflöſung, Vertretung u. ſ. w. ſind nicht mehr abſolut nothwendig; denn ſie können und ſollen durch ein allgemeines Vereinsrecht in der Weiſe beſtimmt werden, daß dieſes Vereinsgeſetz ſie erſetzt, wenn ſie fehlen. Allerdings aber kann es als im Intereſſe des Vereinsweſens liegend und mithin als zweckmäßig angeſehen werden, daß jeder Verein dieſe Punkte in ſeinen Statuten aufführe. Hat er das nicht gethan — fehlen z. B. Angaben über die Wahlen, Beſchlüſſe u. ſ. w. — ſo iſt die Conſtituirung ſelbſt darum

nicht nichtig, allein die Regierung hat die Statuten zurückzugeben mit dem Auftrag, dieſe Punkte auszuführen und in der nächſten Generalverſammlung zum Beſchluſſe erheben zu laſſen. Geſchieht das nicht, ſo muß die Behörde eine gerichtliche Erklärung erwirken, durch welche die Vereinsthätigkeit ſo lange ſuspendirt wird, bis die Statuten vollſtändig ſind. Der Gedanke, welcher den deutſchen und franzöſiſchen Geſetzen zum Grunde liegt, iſt offenbar der, daß dieſe Siſtirung ſtatt von dem Gerichte direkt von der Regierung ausgehe. Wir ſind der Ueberzeugung, daß hier eine gerichtliche Funktion allein geeignet iſt. Freilich iſt dafür ein ſyſtematiſches, alle Arten des Vereinsweſens umfaſſendes Geſetz nothwendig.

Von dieſem Standpunkte aus muß auch die Frage beurtheilt werden, was Rechtens iſt, wenn ein Verein ſtatt Eines Zweckes mehrere Zwecke in ſeine Statuten aufnimmt. Seinem Begriffe nach kann der Verein nur Einen Zweck haben; ein Verein, der ſich mehrere Zwecke vorſetzt, iſt daher an und für ſich nichtig. Die Vielheit der Zwecke aber erſcheint erſt dann, wenn die im Statut angegebenen Zwecke nicht gegenſeitige Bedingungen der Ausführung ſind. Es muß angenommen werden, daß zu dem Vereinszwecke alle diejenigen Aufgaben gehören, auch wenn ſie nicht beſonders bezeichnet ſind, welche wirthſchaftliche Vorausſetzungen und Erfüllungen des Vereinszweckes enthalten. Ob das der Fall iſt, wenn mehrere Zwecke angegeben werden, kann in letzter Inſtanz nur das Gericht entſcheiden. Doch muß die Regierung das Recht haben, den Verein ſo lange zu ſiſtiren, bis derſelbe entweder den Anforderungen derſelben in dieſer Beziehung nachgegeben, oder das Gericht entſchieden hat.

Daſſelbe gilt von dem Falle, wo der Zweck von der Regierung als ein verbotener oder gefährlicher angeſehen wird. Natürlich fallen dieſe Punkte ſchon unter das ſtaatliche Recht, und wir kommen deßhalb auf dieſelben zurück.

4) Die Mitgliedſchaft und ihr Recht.

Die Mitgliedſchaft und ihr Recht empfangen nun eine weſentlich andere Behandlung, ſobald man ſtatt einer einzelnen Vereinsart wie bisher das ganze Vereinsweſen zum Grunde legt. Bis jetzt hat man ſie in der That nur vom Standpunkt der aus der Mitgliedſchaft entſpringenden wirthſchaftlichen Rechte und Pflichten betrachtet; trotz ihrer großen Bedeutung bilden die letzteren aber doch nur einen Theil des Ganzen, und es iſt unſere Aufgabe, das richtige Verhältniß wenigſtens im Princip anzudeuten.

Während nämlich die Statuten das abſtrakte perſönliche Element

im Verein — den organisirten Zweck — enthalten, bilden die Mitglieder den persönlichen Körper desselben. Aus dieser ihrer Stellung ergeben sich nun folgende Gesichtspunkte für das Recht der Mitgliedschaft.

Erster Grundsatz ist, daß ein Verein nur dann constituirt ist, wenn er Mitglieder hat. Ueber die Zahl derselben schweigt das deutsche Recht. Das englische hat seit der Bubbles Act als Minimum sieben gesetzt; das französische Gesetz von 1867 hat diese Zahl angenommen. Für das Vorhandensein derselben ist allerdings eine bestimmte Erklärung nöthig. Hier aber tritt bereits die Art des Vereins mit ihrer Wirkung ein. Für alle Aktiengesellschaften wird diese Erklärung in dem Kauf einer Aktie bestehen; für alle Kreditvereine dagegen muß eine persönliche Erklärung der Mitgliedschaft gefordert werden, weil sich an dieselben die Haftung anschließt; für alle andern Vereine genügt eine mündliche Erklärung. Jedoch muß auch diese Mitgliedschaft constatirt sein. Der Akt der Zustimmung zur Constituirung ist zugleich die Erklärung, Mitglied zu sein. Die Kenntniß der Mitglieder ist nur in so fern und so weit nothwendig, als sie die Bedingung für die Einforderung der Leistung ist. Wo diese daher auf einer Aktie oder einem Antheilsschein beruht, ist sie überhaupt weder nöthig noch möglich, sondern es ist Sache des Mitgliedes, sich selbst als solches zur Kenntniß zu bringen. Eine allgemeine Vorschrift, daß der Verein seine Mitglieder beständig kennen solle, ist daher verkehrt; es ist das seine Sache; nur muß er fähig sein, das Vorhandensein der Mitgliedschaft zu constatiren. Die Form dafür ist bei allen Vereinen die Bestimmung über die Bedingungen, unter denen die Vereinsmitglieder an der Generalversammlung Theil nehmen. Darüber muß daher eine Bestimmung getroffen werden, am besten in den Statuten selbst.

Der zweite Grundsatz ist die Freiheit der Mitgliedschaft, welche ihrerseits im Wesen des Vereins liegt. Diese Freiheit erscheint als das Recht des Eintritts und des Austritts. Ein Verein hat nie das Recht, den Eintritt einem Dritten zu verweigern, wenn derselbe die Bedingungen erfüllt, die derselbe selbst gesetzt hat. Eine Aufnahme durch Abstimmung macht aus dem Verein eine Gesellschaft. Eben so hat kein Verein das Recht, den Austritt zu hindern. Er kann die Mitgliedschaft auch nicht zeitlich bestimmen. Wohl aber kann er die Leistungen, die mit der Mitgliedschaft verbunden sind, auf eine bestimmte Dauer erstrecken. Ist das nicht geschehen, so gelten die Verpflichtungen pro rata der Zeit der Mitgliedschaft.

Was die Form des Ein- und Austritts betrifft, so treten hier nun die Arten des Vereins maßgebend ein. Bei den geselligen und

den meisten geistigen, so wie bei den Unterstützungsvereinen genügt die Erklärung, an denselben Theil nehmen zu wollen. Bei den wirthschaftlichen Vereinen muß entweder eine Theilnahme am Kapital (durch den Kauf einer Aktie) oder eine formelle Erklärung der Haftung stattfinden. Bei den Hülfsvereinen und Wirthschaftsgenossenschaften erscheint der Eintritt als Einlage; bei den Arbeitsassociationen zugleich als Uebernahme der Arbeit. Der Austritt hat eben so viele Formen; wesentlich reduciren sich dieselben auf den Verkauf des Antheils oder die Erklärung des Austrittes.

Der dritte Grundsatz ist die *Gleichheit* der Mitglieder. Ein Verein kann seinem Wesen nach keine Ungleichheit derselben anerkennen. Die Geschichte der Aktiengesellschaften beginnt allerdings mit dem Grundsatz, daß die volle Mitgliedschaft von einer gewissen Zahl von Aktien abhängt; ein höchst interessantes Beispiel dafür ist das Statut der Ostindischen Compagnie, die 1722 in den österreichischen Niederlanden errichtet ward. Hier hatte erst der Besitzer von 12 Aktien einfache Stimmfähigkeit, 50 Aktien gaben zwei, 100 Aktien und darüber gaben drei Stimmen; Ausländer hatten kein Stimmrecht (Mailath, Geschichte des österreichischen Kaiserstaats, Bd. IV, S. 530). Aehnliche Bestimmungen wiederholen sich in jener Zeit vielfach, und ziehen sich in den großen Aktiengesellschaften bis auf unsere Zeit hinab. Der letzte Rest des früheren Princips, daß ein rechtlicher Unterschied zwischen den Besitzern von wenig und viel Aktien stattfinden solle, ist in dem neueren französischen Gesetz von 1867 aufgehoben; jeder Antheilhaber hat die gleiche Stimme. Der Grundsatz, daß jeder Verein seine Statuten ohne Bestätigung feststellen kann, sollte daher, was in den deutschen Gesetzen *nicht* normirt ist, dahin beschränkt werden, daß eine Aufhebung des gleichen Stimmrechts durch die Statuten *nichtig* ist. Die *Folge* dieser Gleichheit sind nun die leitenden Grundsätze für *jeden* Verein. Sie sind: das Princip des *Stimmrechts*, *des Wahlrechts und der Wahlfähigkeit für jedes Mitglied*; kein Verein kann Bedingungen stellen, welche dem einmal eingetretenen Mitgliede diese Rechte nehmen oder beschränken. Hier sind alle Vereine gleich. Anders ist es in dem folgenden Punkte.

Was nämlich die *Haftung* der Mitglieder gegenüber Dritten betrifft, so ist dieselbe je nach der Art der Vereine verschieden. Und in der That eröffnet sich eigentlich erst hier das Gebiet der bisherigen Gesetzgebung, das sich wieder nur auf die wirthschaftlichen Vereine beschränkt hat. Hier nun müssen wir auf das System der Vereine verweisen; denn die Haftbarkeit wird zuletzt stets durch die Natur der

einzelnen Vereinsart bestimmt, und man kann sie mit wenigen Worten feststellen. Für alle Aktienvereine geht die Haftbarkeit bis zum vollen Nominalbetrag der Aktien; bei allen Kreditvereinen tritt die volle, aber subsidiäre Haftung der Mitglieder ein; eben so bei Arbeitervereinen. Bei den Unterstützungs- und geistigen Vereinen dagegen haftet das Mitglied nur für seinen Beitrag. Die große Frage, ob bei Aktien, die nicht voll eingezahlt sind, die Haftung für den Rest eine solidarische Haftung jedes Aktienbesitzers mit dem ganzen Rest, oder nur eine Haftung pro rata ist, so daß die zahlungsfähigen für die nicht zahlungsfähigen bis zum Belaufe des ganzen Nominalbetrages haften, ist gesetzlich nicht entschieden, theoretisch, so viel wir sehen, gar nicht einmal berührt. Dagegen ist sie für die Genossenschaft erledigt. (preußisches Gesetz, §. 12.) Ueber die Frage, ob einer Klage auf Zahlung der restirenden Aktienbeträge gegen Einzelne ein Ratenzahlungsbeschluß einer Generalversammlung vorausgehen müsse — nichts. Wir sind der Meinung, daß die Exception, es sei keine Ratenzahlung ausgeschrieben, nicht zulässig ist, wenn die Gesellschaft selbst sich auflöst, und so lange sie selbst mit ihrem Vermögen noch zahlungsfähig ist. Ueber die Frage, ob und wann ein Verein zur Einforderung der Ratenzahlung genöthigt werden kann — nichts. Offenbar muß dieß durch ein gerichtliches Urtheil erkannt werden können, auch wenn das Petitum einer Klage nicht darauf lautet, ganz gewiß beim Concurs (s. unten). Ueber die Frage, was Rechtens ist, wenn sich der Verein weigert oder sich sein Organismus auflöst, um den Beschluß zur Ratenzahlung nicht zu fassen, ist wieder nichts bestimmt. Der §. 222 des Handelsgesetzbuchs ist auch dafür vollkommen ungenügend und mit seiner Beschränkung auf 40 Proc. unsrer Ueberzeugung nach geradezu falsch. Unzweifelhaft hat das Gericht in solchem Falle das Recht der Entscheidung. Man wird sagen, daß es unpraktisch sei. Erstlich ist das für das Recht gleichgültig, zweitens ist jenes keineswegs immer der Fall, drittens ist es oft auch „unpraktisch" bei der Solidarhaft und besteht doch zu Recht. Hier wird nur eine eingehende Jurisprudenz des Vereinsrechts diese Fragen weiter führen. Das aber erscheint schon hier als allgemeine Consequenz der obigen Bemerkungen, daß der wesentlichste Unterschied zwischen dem Vereinsrechte der Arten der Vereine gerade in den Bestimmungen, theils über die rechtlichen Bedingungen des Eintritts und Austritts, theils aber in ihren rechtlichen Folgen, hauptsächlich in den Bestimmungen über die Haftbarkeit, welche mit Eintritt und Austritt sich ergibt, besteht. Fast alle anderen Punkte sind für alle Arten der Vereine gemeinsam. Das Folgende wird das im Einzelnen zu zeigen Gelegenheit haben.

5) Die Auflöſung des Vereins.

Auch für die Auflöſung des Vereins muß, bei dem Mangel ausreichender Beſtimmungen, das Weſen des Vereins als vorzüglich maßgebend erſcheinen.

Die Auflöſung des Vereins kann auf einer dreifachen Grundlage ſtattfinden. Sie kann eine geſetzliche oder ſtatutenmäßige, ſie kann eine von dem Verein ſelbſt beſchloſſene, und ſie kann endlich eine natürliche ſein. Darüber iſt man wohl leicht einig. Die weitere Frage iſt dann die, in welcher Form ſie ſtattfinden muß und von welchem Moment an ſie eintritt.

Auch hier nun finden wir wieder den Satz beſtätigt, daß, während die Natur des Vereins an ſich die allgemeinen Grundſätze enthält, die beſonderen Beſtimmungen aus den Arten des Vereines folgen, und daß wir eben deßhalb Geſetze und theoretiſche Unterſuchungen nur über diejenigen Arten beſitzen, welche wirthſchaftlich von beſonderem Intereſſe ſind. Was die ſtaatliche Auflöſung betrifft, ſo kommen wir unten zu derſelben.

Die geſetzliche Auflöſung — von der polizeilichen wohl zu unterſcheiden — tritt ein, wenn der Verein nicht mehr die Bedingungen beſitzt, um ſeinen Zweck zu erreichen, und die einzelnen Mitglieder auch mit ihrem Willen dieſe Bedingungen nicht erſetzen können. Die erſte dieſer im Weſen des Vereins gegebenen Bedingungen iſt allerdings das Vorhandenſein einer Mehrheit von Mitgliedern. Das Geſetz ſollte auch in Deutſchland beſtimmen, wie in England und Frankreich, daß eine Zahl (etwa 7) von Mitgliedern nöthig iſt. Die zweite iſt das Vorhandenſein des Zweckes. Der Verein muß mit dem Verſchwinden deſſelben ſich auflöſen. Die dritte iſt die geſetzlich oder ſtatutenmäßig geſetzte Dauer des Vereins. Die vierte iſt das Vorhandenſein der wirthſchaftlichen Bedingungen. Hier iſt das Geſetz bekanntlich in zwei Fällen ſehr beſtimmt; erſtlich bei den Unternehmungsvereinen aller Art, indem die Auflöſung erfolgen ſoll, ſo wie das Kapital entweder ganz oder zum größten Theil erſchöpft iſt; zweitens im Falle des Concurſes, des wirthſchaftlichen Todes der Vereinsperſönlichkeit. Es gehen hier die Geſetze meiſtens ſogar ſo weit, den „Vorſtand“ für die rechtzeitige Auflöſung nicht bloß im Allgemeinen, wie das Handelsgeſetzbuch §. 240, ſondern ſogar mit Ordnungsſtrafen, wie die neuen Geſetze, verantwortlich zu machen; rechtzeitig heißt dabei ein Zeitpunkt, in welchem die Zahlungsfähigkeit des Vereins noch eben geſichert iſt. Jedoch iſt dieß früher nur für Aktien- und erſt in neueſter Zeit auch für Erwerbsvereine beſtimmt worden. Für alle anderen Arten der Vereine beſteht keine geſetzliche Vorſchrift. Offenbar muß für alle nur der

Fall des Concurses gelten; der erste Fall ist nur eine Bestimmung der Kreditgesetzgebung, und eben deßhalb naturgemäß auf die Unternehmungsvereine beschränkt. Dagegen wird ein dritter Fall alsdann eintreten, wenn der Verein die Verpflichtung übernommen hat, eine bestimmte Aufgabe der Verwaltung zu erfüllen. Hier wird der Regel nach eine Frist gestellt sein; ist sie nicht gegeben, so muß die Verwaltung das Recht haben, sie zu setzen; und wenn der Verein dieselbe nicht inne hält, so kann man nicht zweifeln, daß die Verwaltung das Recht haben muß, ihre Ueberlassung an den Verein zurückzunehmen. Damit verschwindet der Zweck, und der Verein erscheint als aufgelöst. Dieß sind die Fälle der gesetzlichen Auflösung.

Die freie Auflösung des Vereins durch den Beschluß seiner Mitglieder kann stets eintreten, gleichviel ob die Statuten den Fall vorgesehen haben oder nicht. Regel ist die Feststellung einer bestimmten Majorität für die Auflösung; was ist Rechtens, wenn eine solche nicht vorgeschrieben ist? Offenbar ist es naturgemäß, daß hiefür eine größere Majorität gelten sollte; die Gegenwart der gesammten Mitglieder, oder eines bestimmten Theiles derselben ist dagegen nicht nothwendig; doch ist klar, daß die Auflösung ausdrücklich als Gegenstand der Verhandlung bekannt gemacht sein muß; sonst ist der Beschluß nichtig.

Die natürliche Auflösung erfolgt durch Austritt der Mitglieder. Ein jeder Verein sollte aufgelöst werden, wenn die Zahl der Mitglieder nicht mehr als das Doppelte der Zahl des Vorstandes beträgt. Ist keine gesetzliche Zahl vorgeschrieben, so ist es Sache des Vorstandes, einer dazu berufenen Versammlung auf Grundlage des Sachverhaltes die Frage vorzulegen, ob sie den Auflösungsbeschluß vornehmen wolle, und die Auflösung wird eine freie. Kann ein solcher Fall auch bei Aktiengesellschaften eintreten, bei denen die Austrittserklärung nicht zu constatiren ist? Wir glauben nicht; sondern hier wird die gesetzliche Auflösung bei gänzlichem oder theilweisem Verlust des Kapitals einzutreten haben.

Diese Fälle sind nun alle im Grunde einfach. Schwieriger sind die Form und die Folge der Auflösung.

Man muß annehmen, daß wie die Constituirung, so auch die Auflösung nur in einer dazu bestimmten Generalversammlung geschehen könne. Ist der Grund der Auflösung ein gesetzlicher, so hat der Vorstand auf Grundlage seines Berichts die Auflösung zu erklären. Bei der natürlichen Auflösung tritt gleichfalls eine Erklärung ein, wenn eine gesetzliche Zahl vorgeschrieben ist. Mit der geschehenen Erklärung, beziehungsweise mit der auf Auflösung gerichteten Abstimmung legt der Vorstand seine Stelle nieder. Allein da mit diesem Akt das wirth-

ſchaftliche Verhältniß nicht aufgehoben iſt, ſo tritt ein neuer, ſelbſtändiger Proceß, die Liquidation, ein. Iſt die Auflöſung durch Concurs erfolgt, ſo geſchieht ſie gerichtlich; iſt ſie eine freie, ſo muß die Liquidation durch gewählte Mitglieder geſchehen; wählt der Verein ſolche nicht, ſo hat das Gericht ſie zu beſtellen.

Es war nun ſehr natürlich, daß die Geſetzgebung die Grundſätze dieſer Auflöſung zunächſt und genau bei den Unternehmungsvereinen beſtimmt hat. Man hat die Verhältniſſe der übrigen Vereine übergangen. Es ſcheint aber kein Zweifel, daß dieſelben Grundſätze für jeden Verein gelten müſſen, und daß die Modificationen nur durch die wirthſchaftliche Form der Theilnahme bedingt werden; und daß daher eine Reihe von weſentlichen Verſchiedenheiten ſich bei den Aktien- und Creditvereinen ergeben. Der erſte Blick auf die betreffenden Geſetze zeigt uns daher auch, mit welcher Genauigkeit gerade dieſe Beſtimmungen geſetzlich getroffen ſind. Bei mangelnden Vorſchriften wird es namentlich Aufgabe der Jurisprudenz ſein, dieſe Grundſätze auch auf Arbeits- und Wirthſchaftsgenoſſenſchaften anzuwenden.

Das nun ſind die Rechtsſätze, deren Geſammtheit das Recht der Perſönlichkeit des Vereins bildet, ſo weit ſie in der perſönlichen Natur des Vereins ſelber liegen. Das zweite Gebiet entſteht dagegen, wenn man dieſe Perſönlichkeit in ihrem Verhalten zum Staat betrachtet.

B. Das öffentliche Recht des Vereins als Perſönlichkeit.

Das Folgende nun, indem es mit der bisherigen Auffaſſung der hier einſchlagenden Fragen nicht immer übereinſtimmt, bedarf wohl einer ſelbſtändigen Begründung.

Allerdings ſind der Verein und ſeine Bildung ihrem Weſen nach frei. Leicht ſchließt ſich daran die Vorſtellung, daß demgemäß der Staat wenigſtens bei der Bildung des Vereins keine Aufgaben oder gar Rechte habe und haben dürfe, und daß jede Berechtigung, die man für die Regierung in Anſpruch nimmt, eine Beſchränkung der Freiheit ſei. Dieſe Vorſtellung nun dürfen wir jetzt eine hiſtoriſche nennen. Die Geſchichte zeigt uns bei den Vereinen dieſelbe Erſcheinung, wie bei der Selbſtverwaltung, daß da, wo Jahrhunderte hindurch keine Freiheit war, dieſe Freiheit, wo ſie entſteht, ſtets zuerſt als reine und faſt unbedingte Negation jeder ſtaatlichen Einwirkung ſich geltend macht. Wir ſtehen noch vielfach auf dieſem Standpunkt. So wie dagegen auch dem Rechte des Vereinsweſens der Gedanke zum Grunde gelegt wird, daß der Verein ein ſelbſtändiges, eigengeartetes Organ der freien Verwaltung iſt, ſo ergibt ſich eine andere Auffaſſung. Der Verein nämlich tritt mit ſeinem Zwecke und ſeiner Thätigkeit in das Geſammtleben und

das öffentliche Intereſſe hinein; er wird eine Macht, er wird unter Umſtänden eine Gefahr; der Einzelne vermag nicht immer ſich vor ihm zu ſchützen; die Verwaltung aber muß ihn als einen Theil ihrer ſelbſt aufnehmen. Beide Gründe machen die unbedingte Freiheit des Vereins organiſch unmöglich; hat ſie nicht einmal das Einzelne, ſo hat ſie noch weniger die Vereinigung deſſelben. Es muß daher ein beſtimmt geordnetes Verhältniß zwiſchen der Regierung und dem Vereine ſtattfinden; es ſind das zwei große Organismen für denſelben Zweck, und es muß dieß Verhältniß daher rechtlich beſtimmt werden. Dieß Rechtsverhältniß iſt das ſtaatliche oder öffentliche Recht des Vereinsweſens, und derjenige Theil deſſelben, der ſich auf die Perſönlichkeit des Vereins, noch abgeſehen von ſeiner Thätigkeit, bezieht, iſt das öffentliche Recht der Vereinsperſönlichkeit.

Die Aufgabe dieſes Rechts iſt es nun, die allgemeinen Grundſätze des Rechts der Oberaufſicht über die freie Verwaltung überhaupt auf die Bildung des Vereins zur Anwendung zu bringen. Dieſelben beziehen ſich auf die Gründung, die Anerkennung und die Auflöſung des Vereins.

1) Die Oberaufſicht und die Gründung der Vereine.

Wir haben ſchon oben die Freiheit der Vereine als aus dem Weſen derſelben folgend geſetzt. Aber gerade dieſe Freiheit enthält die Möglichkeit, daß der durch die Selbſtbeſtimmung des Einzelnen geſetzte Zweck mit dem Rechte in Widerſpruch trete. Es iſt daher gar keine Frage, daß es rechtswidrige Vereine geben kann. Und bei dieſen beginnt die oberaufſehende Gewalt und ihr Recht.

Freiheit des Vereinsweſens bedeutet demnach den Satz, daß die Gründung jeder Art des Vereins von dem Willen und Ermeſſen der Regierung nicht an und für ſich abhängig ſein ſoll; nicht aber die Freiheit, Vereine für jeden denkbaren Zweck zu gründen. Indem nun der Zweck ein rechtswidriger ſein kann, ſo folgt, daß die Verwaltung nicht bloß das Recht, ſondern auch die Pflicht haben muß, Vereine mit rechtswidrigem Zwecke zu hindern.

Das iſt keine Frage. Fraglich dagegen iſt, wer über die Rechtswidrigkeit des betreffenden Vereins zu entſcheiden hat.

Zuerſt nun kann das Geſetz gewiſſe Zwecke als ſolche erklären, für welche keine Vereine gebildet werden dürfen. Solche Vereine nennen wir verbotene Vereine.

Dabei entſteht die Frage, ob es überhaupt richtig iſt, daß das Geſetz gewiſſe Vereine verbiete. Wir glauben: nein. Und zwar deßhalb nicht, weil ein Verein mit einem an ſich rechtswidrigen Zweck — z. B.

Verein für den gewaltſamen Umſturz der Verfaſſung — ohnehin verboten iſt, ein Verein mit einem nicht an ſich rechtswidrigen Zweck geſetzlich keinen Grund eines Verbotes enthält.

Für den erſtern dieſer Fälle iſt nun auch gegenüber der Gründung des Vereins Stellung und Verfahren der Regierung klar. Sie verhält ſich zu dem Verein wie zu jedem, durch Urheber und Miturheber *verſuchten* Verbrechen. Ein ſolcher Verein fällt daher einfach unter die gerichtliche Polizei, in deren Dienſte die Sicherheitspolizei arbeitet. (Vgl. Polizeirecht Bd. IV.)

Im zweiten Falle kann jedoch die Gründung eines Vereins, obgleich an ſich durchaus rechtmäßig, wie die Handlung jedes Einzelnen eine *öffentliche Gefahr* enthalten. Es iſt kein Zweifel, daß die Sicherheitspolizei alles, was eine öffentliche Gefahr bringt, unterſagen und hindern kann. Es iſt *kein* Grund denkbar, von dieſem Grundſatz die Vereine auszunehmen. Es iſt daher in der That nicht abzuſehen, wie man der Sicherheitsbehörde das Recht weigern will, die Gründung von Vereinen wegen ihrer Gefährlichkeit zu verbieten.

Zunächſt freilich ergibt ſich, daß es keine Gefahr gibt, die abſolut dauernd wäre. Es folgt daher, daß das polizeiliche Verbot *nie* ein abſolutes ſein kann, ſondern daß es die Gründung des Vereins ſtets nur *zur Zeit* verbieten kann. Das iſt der formale Unterſchied zwiſchen dem rechtlich und dem *polizeilich* verbotenen Vereine.

Dann aber folgt, daß die Exiſtenz der Gefahr ſtets und unabweisbar eine Sache des individuellen Ermeſſens der Behörde iſt. Damit iſt dann die geſammte Vereinsbildung unter das letztere geſtellt, und formell die Freiheit der letztern aufgehoben. Es kommt alſo darauf an, beides zu vermitteln.

Das nun geſchieht, indem man vorſchreibt, daß das polizeiliche Verbot eines Vereins *erſtlich* ein motivirtes, und daß es *zweitens* ein zeitlich begränztes ſein muß, mit beſtimmter Beziehung auf die Thatſachen, welche die Gefährlichkeit des Vereins enthalten. Weßhalb das öſterreichiſche Vereinsgeſetz §. 6. 7. einen Termin von 4 Wochen für die Unterſagung fordert, iſt durchaus nicht abzuſehen; bei wirklicher Gefahr muß die Unterſagung offenbar ſogleich erfolgen; daß der Verein nach §. 7 vier Wochen *warten* muß, ehe er ſeine Thätigkeit beginnt, iſt durch *gar nichts* mehr motivirt.

Das hierin liegende Princip, dem polizeilichen Verbote ſeinen individuellen, zufälligen Charakter zu nehmen, empfängt ſeine Anerkennung dadurch, daß die Gründer gegen ein ſolches Verbot das Rechtsmittel der *Beſchwerde* haben. Eine Klage können ſie nicht haben, weil mit dem polizeilichen Verbot an ſich kein Geſetz verletzt iſt. Dieß

wäre nur dann der Fall, wenn daſſelbe ſich auf ein Geſetz beruft, oder wenn es ein unbegränztes Verbot wäre. In beiden Fällen wäre eine Klage gegen die Behörde beim Gericht motivirt. Sonſt ſteht nur der Weg der Beſchwerde offen.

Das erlaſſene polizeiliche Verbot aber bezieht ſich dann nicht bloß auf die Conſtituirung, ſondern auch auf die Gründergeſellſchaft. Allerdings nur auf die Geſellſchaft; die individuellen Beſtrebungen fallen nie unter das Verbot.

Die Principien des ſtaatsbürgerlichen Gehorſams verpflichten nur zur Befolgung des Verbotes. Gegen die Uebertretung treten Ordnungsſtrafen ein. Durch das Verbot wird aber die Gründergeſellſchaft nicht aufgehoben, ſondern nur in ihrer Thätigkeit *ſiſtirt*. Das von ihr bereits Geſchehene *behält* daher ſeine Kraft. Hatte die Geſellſchaft einen Vorſtand, ſo bleibt er, und ſeine Funktion ruht nur. Iſt ein Termin geſetzt, ſo tritt derſelbe ohne eine Wahl ein, wenn jener abgelaufen iſt.

Dieſe Unterſcheidung von rechts- und von polizeilich verbotenen Vereinen iſt ſtrenge feſt zu halten. Das franzöſiſche Recht zeigt uns, wie weit man die Vereinsfreiheit beſchränken kann, wenn man dieſelbe verwiſcht. Die deutſche Geſetzgebung hat eigentlich die ganze Frage ſeit dem Bundesbeſchluß von 1854 nur in Beziehung auf die politiſchen Vereine in Erwägung gezogen, und ſich in neueſter Zeit bei der völligen Freigebung der Vereine beruhigt; ſo weit, daß ſogar die Bildung von Aktienvereinen ganz freigegeben iſt. *Kann* es gar keinen Aktienverein geben, der gefährlich wäre? Und wird man bezweifeln, daß ein ſolcher polizeilich ſiſtirt werden könnte? — In den meiſten Fällen übrigens ſchwebt der Geſetzgebung noch die mehr oder weniger klare Vorſtellung von dem Unterſchiede von politiſchen und nicht politiſchen Vereinen vor. Etwas Unfertigeres als die Unterſcheidung des bayriſchen Vereinsgeſetzes, politiſche Vereine ſolche zu nennen, „deren Zweck ſich auf die öffentlichen Angelegenheiten bezieht," iſt ſchwer denkbar; darnach iſt *jeder* Verein ein politiſcher, und nur die Geſellſchaft ein nicht politiſcher Verein. Beſſer iſt das öſterreichiſche Geſetz von 1867, welches die politiſchen und nicht politiſchen zwar ſcheidet, aber gar keine Definition angibt. Es iſt gar nicht abzuſehen, welchen praktiſchen Zweck dieſe ganze Unterſcheidung noch haben kann. Wenn die obigen Grundſätze nicht genügen, wird jene Unterſcheidung wahrlich nichts nützen.

Eine ſpecielle Frage iſt die nach den *Filialen*, die für „politiſche Vereine" verboten ſind. Geht man der Sache auf den Grund, ſo *verſchwindet überhaupt Begriff und Vorſtellung vom Filialvereine*. Man kann ſich unter einem Filialverein einen

ſolchen denken, der für denſelben Zweck von denſelben Gründern gegründet iſt, oder einen ſolchen, der denſelben Vorſtand hat mit einem anderen, oder einen ſolchen, der ſich dem Willen des Hauptvereins unterwerfen muß. Im erſten Falle entſteht kein Filial- ſondern ein zweiter ſelbſtändiger Verein; im zweiten iſt gar kein Grund denkbar, weßhalb eine und dieſelbe Perſon nicht zwei Vereinen vorſtehen ſollte, ſo lange nur die Freiheit des Beſchluſſes des zweiten und ſeine Wahl gewahrt iſt; im dritten Fall entſteht eben überhaupt kein Verein, ſondern eine Verbindung, deren Princip ein mit dem Weſen des Staatsbürgerthums im Widerſpruch ſtehender Gehorſam iſt. Die ſogenannten Filialvereine ſind daher hiſtoriſche Erſcheinungen, und ſollten ganz aus der Geſetzgebung verſchwinden.

Etwas ganz Anderes nun iſt das Verhältniß der Anerkennung der Vereine, das man ſo oft mit dem der Gründung verwechſelt.

2) Die Anerkennung der Vereine. Die juriſtiſche Perſönlichkeit derſelben, die Anzeige, die Beſtätigung, die Genehmigung (Conceſſion).

Unter der Anerkennung der Vereine verſtehen wir die Geſammtheit von Akten, durch welche die Regierung den gebildeten Verein als ſelbſtändigen freien Verwaltungskörper aufnimmt.

Hier tritt uns nun eine Reihe von Verhältniſſen entgegen, die, wie wir glauben, dann ſich am leichteſten erledigen, wenn man keine Kritik anderer Anſichten oder geſetzlicher Beſtimmungen ausübt.

Ein Verein wird nicht eine an ſich juriſtiſche Perſönlichkeit durch einen Akt der Regierung, ſondern er iſt es an und für ſich, wie jeder freie Verwaltungskörper. Nur die Geſellſchaft iſt an und für ſich eine vertragsmäßige Perſönlichkeit, und bedarf einer förmlichen Erhebung zur juriſtiſchen Perſönlichkeit. Allein die öffentliche Geltung dieſes, im Weſen des Vereins liegenden perſönlichen Momentes geſchieht erſt durch eine beſtimmte Beziehung zur Regierung, der ſich dadurch erſt der Verein nebenordnet. So lange die Idee der freien Verwaltung nicht gilt, erſcheint die Regierung daher auch als nach ihrem Ermeſſen berechtigt, die Geltung der Qualität der juriſtiſchen Perſönlichkeit zuzugeſtehen und zu verweigern; und das war der frühere Begriff der Genehmigung. Mit der Freiheit des Vereinsweſens tritt dagegen der Grundſatz ein, daß der Verein durch ſeine Conſtituirung ſelbſt eine juriſtiſche Perſönlichkeit iſt, indem für ihn damit das organiſche Vereinsrecht ohne weiteres gilt. Das Princip der allgemeinen Genehmigung fällt damit weg, und da das Vereinsrecht ohnehin erworben iſt, ſo tritt an ihre Stelle die einfache Anzeige der geſchehenen Conſtituirung.

An sich ist dieser Akt einfach, und wird als solcher von der Gesetzgebung behandelt. Dieselbe faßt die Sache theils ganz statistisch, theils polizeilich auf; das organische Recht kommt dabei nicht zur Frage.

Der Inhalt der Anzeige betrifft nämlich wesentlich die Mittheilung der Statuten und der Personen des Vorstandes. Die geschehene Anzeige wird formell bestätigt. Die wesentliche Frage, welche Rechtsverhältnisse sich aus der geschehenen Anzeige entwickeln, und was Rechtens ist, so lange die Bestätigung der Anzeige nicht erfolgt ist, fehlt in den meisten Gesetzen. Und doch ist dasjenige, was sich an diese Formen knüpft, durchaus nicht gleichgültig.

Es ist nämlich falsch, diese Anzeige als eine bloße Mittheilung anzusehen. Vermöge der nothwendig mit ihr verbundenen Vorlage der Statuten enthält sie die Behauptung, daß diese Statuten dem Wesen des Vereins im Allgemeinen, oder den gesetzlichen Vorschriften genügen. Es ist klar, daß wenn dieß faktisch nicht der Fall ist, die Constituirung selbst nichtig war. Die rein formale Bestätigung soll daher auch wohl nach den Gesetzen nichts sein, als die Constatirung der Einreichung (Kenntnißnahme). Die wahre Bestätigung wäre dann vielmehr die Erklärung, daß die Statuten den Gesetzen genügen, oder daß sie, wo solche gesetzlichen Vorschriften fehlen, dem Wesen des Vereinsrechts entsprechen. Diese Unterscheidung in der Form der Bestätigung fehlt in der Gesetzgebung, obwohl sie sehr wichtig ist. Denn wenn die Statuten nicht genügen, so sollte nicht wie nach dem österreichischen Gesetz eine „Untersagung des Vereins" eintreten, sondern die Statuten sollten einfach zur Verbesserung zurückgegeben werden, und zwar je nach dem in ihnen vorhandenen Mangel mit der Bemerkung, daß die Constituirung selbst nichtig gewesen, oder daß die Thätigkeit des constituirten Vereins erst nach der Verbesserung der Statuten eintreten dürfe. Die „Untersagung" kann ja nur bei rechtswidrigen Vereinen eintreten. Gegen diese Mittheilung der Behörde kann natürlich Beschwerde erhoben werden. Es ist nicht richtig, dafür eine eigene Frist zu bestimmen; höchstens eine sehr kurze von wenigen Tagen. Auf Grund einer solchen Mittheilung wird dann die Generalversammlung die Statuten ändern, und dann kann der Verein funktioniren. Erst wenn das geschehen ist, werden die Statuten „bestätigt," und wir meinen, daß auch erst dann bei Unternehmungsvereinen eine Protokollirung der Firma stattfinden kann. Das Wesen des Unterschiedes dieser Bestätigung von der früheren Genehmigung besteht offenbar nicht in den Formen, die für beide ganz gleich sein können (freilich nicht gleich sein sollten), sondern darin, daß die Bestätigung nur auf Grund des Gesetzes oder auf Grund der polizei-

lichen Gefahr verweigert werden kann, die alte Genehmigung dagegen auch auf Grund des ſubjektiven Ermeſſens der Behörde. Da nun auf dieſe Weiſe dieſe Beſtätigung überhaupt keine Genehmigung oder Erlaubniß mehr enthält, ſondern nur die Erklärung, daß der Verein die Bedingungen erfüllt habe, unter denen er zu Stande kommen kann, ſo iſt im Grunde das einzig rationelle Verfahren dasjenige, welches das ſächſiſche Geſetz vorſchreibt. Darnach hat die Verwaltungsbehörde überhaupt mit der Vereinsbildung nichts zu thun, ſondern das Gericht hält ein Vereinsregiſter, urtheilt darüber, ob die ihm vorgelegten Statuten den Anforderungen der Geſetze genügen, trägt die Bildung des Vereins demgemäß auf Grundlage ſeiner Statuten in das Regiſter ein, und mit dieſer Eintragung iſt der Verein juriſtiſche Perſönlichkeit. Das iſt dem Weſen des Vereins und des Gerichts allein vollkommen entſprechend, und es iſt nur zu wünſchen, daß dieſer Standpunkt für alle Vereinsgeſetzgebungen der allein maßgebende werde. Einen beſſeren wird man nicht finden.

Die rechtliche Folge dieſer geſchehenen Beſtätigung iſt nun das Recht auf die Gültigkeit des Vereinsrechts für die Mitglieder und Organe des Vereins unter ſich und gegen Dritte. Das und nichts anderes iſt der Inhalt der Erhebung zur juriſtiſchen Perſönlichkeit. Die Anzeige wird daher nicht gemacht, damit der Verein durch die Beſtätigung eine juriſtiſche Perſönlichkeit werde, ſondern weil er durch ſeine Conſtituirung ſchon eine ſolche geworden iſt. Wenn manche Geſetze, wie das preußiſche, von einer beſondern „Ertheilung von Corporationsrechten“ an die Vereine reden, ſo hat das nur noch Einen Sinn, nämlich den der Erhebung zur ſtaatlichen Perſönlichkeit mit den Rechten des Staatsbürgers für die Verfaſſung. Dieſer Standpunkt iſt für die freieren Staaten ein überwundener und hat nur noch einen Sinn, wo durch die Erhaltung der Patrimonialgerichtsbarkeit der Grundbeſitz noch ſtaatliche Rechte als Eigenthum ſetzt. In der übrigen Welt kommt dergleichen nicht mehr vor. Das ſind keine wiſſenſchaftlichen, ſondern hiſtoriſche, für die freieren Völker lange überwundene Standpunkte. Das ſächſiſche Geſetz hat in §. 5 die Frage zwar umgangen, was denn eine juriſtiſche Perſönlichkeit ſei und welche Rechte ſie habe, allein auch hier hat es der Sache nach vollkommen das Richtige getroffen, indem es das Entſtehen der juriſtiſchen Perſönlichkeit mit der Eintragung in das Vereinsregiſter durch das Gericht gegeben ſein läßt. Das iſt entſchieden der allein richtige Standpunkt. Was nun der Inhalt dieſer juriſtiſchen Perſönlichkeit ſei, werden wir ſofort darzulegen Gelegenheit haben.

Das ſind nun die für alle Vereine geltenden Grundſätze. Aller-

dings aber tritt auch hier vermöge der Arten der Vereine wieder eine wesentliche Modifikation ein. Und hier ist der Punkt, wo der specifische Begriff der „Genehmigung“ oder „Concessionirung“ als ein organisches Element des Vereinsrechts erscheint.

Diejenigen Vereine nämlich, welche einen Zweck haben, der nur durch Ausübung von eigentlichen Verwaltungsthätigkeiten verwirklicht werden kann, und welche daher nicht mehr bloß im Allgemeinen als Organe der freien, sondern als Organe der wirklichen Verwaltung erscheinen, gleichviel ob sie einen Erwerb für ihre Mitglieder damit verbinden, wie Eisenbahnen und Banken, oder nicht, wie gewisse Bildungsgesellschaften und zum Theil auch die Interessen-, Unterstützungs- und Hülfsvereine, namentlich aber diejenigen, welche vom Staate eine mehr oder weniger regelmäßige Unterstützung ansprechen, bedürfen dazu einer speciellen Zustimmung der Behörde, vermöge deren ihnen die, mit ihrer administrativen Funktion verbundenen öffentlichen Rechte förmlich übertragen werden. Dieser Akt der Uebertragung erscheint dann oft selbständig als „Concessionsurkunde“; es können aber auch die von dem Verein geforderten Rechte schon in den Statuten enthalten sein; und in diesem Falle genügt offenbar die bloße Bestätigung im obigen Sinne nicht, sondern es muß eine eigentliche Genehmigung als „Concession“ erfolgen. Dieselbe ist auch dann unbedingt nöthig, wenn die Verfolgung des Vereinszweckes Modifikationen des Rechtes Dritter voraussetzt, welche nur durch die Verordnungsgewalt der Regierung gesetzt werden können. Ob und wie weit es nun richtig ist, daß die Regierung solche Rechte verleihe, ist eine der wichtigsten Fragen der Verwaltungslehre. Hier aber steht fest, daß die „Genehmigung“ in diesen Fällen die Voraussetzung der Constituirung des betreffenden Vereins ist, und daß derselbe daher stets so lange eine bloße Gründergesellschaft bleibt, bis diese Genehmigung erfolgt ist; erst auf Grund dieser Genehmigung kann dann die Constituirung stattfinden, und diese bedarf dann natürlich zwar einer Anzeige, aber keiner Bestätigung.

Schließlich bemerken wir, daß bis auf die neueste Zeit der Grundsatz galt, daß ohne Rücksicht auf ihren Zweck alle Aktienvereine der Genehmigung bedürften; ein Standpunkt, den bekanntlich das Handelsgesetzbuch nicht vermöge der Natur der Sache, sondern wohl nur als Thatsache des geltenden Rechts annahm. Man hat nun endlich eingesehen, daß diese Bestimmung keinen rechten Sinn hat, indem die Genehmigung denn doch gar nichts für die Sicherheit oder den Werth der Unternehmung bedeutet, der Sache selbst nur formale Schwierigkeiten bereitete und keinen Nutzen brachte. Das englische Gesetz brach dann die Bahn zum richtigen Verständniß, freilich auf seine Weise,

indem es die illimited liability aufhob; die Schaffung von Aktiengesellschaften war ohnehin schon seit der limited liability Act (vom 14. August 1855) frei. — Das französische Gesetz von 1867 folgte, indem es die Concession für Aktiengesellschaften für unnöthig erklärte; die deutschen Gesetze schreiten langsam auf derselben Bahn vorwärts. Es muß nur dabei Eins bemerkt werden. Man muß sich nämlich dabei vor der Vorstellung hüten, als sei damit jeder Verein der Concession enthoben, sowie er nur auf Aktien gegründet ist. Die Concession bleibt vielmehr ganz consequent für diejenigen Vereine, welche für ihre Thätigkeit öffentliche Berechtigungen oder Unterstützungen in Anspruch nehmen, und es folgt, was man dabei ja nicht übersehen sollte, von selbst, daß die Regierung, indem sie ihre Hülfe oder Bewilligung zusagt, dafür alle diejenigen Bestimmungen in den Statuten als Bedingung setzen kann, welche sie für geeignet hält, ohne dabei im Geringsten die Vereinsfreiheit zu beschränken. Faktisch stehen nach wie vor alle Aktienvereine, welche öffentliche Angelegenheiten zur Aufgabe haben, genau in demselben Verhältniß zur Concession wie früher, und die volle Freiheit bezieht sich daher nur auf solche Aktienvereine, welche bloß auf wirthschaftlichem Wege einen Erwerb anstreben. Immer aber ist dieß der richtige Fortschritt für diese Seite der Vereinsfreiheit.

3) Die Schließung und Auflösung der Vereine.

Neben den Formen nun, in denen die Schließung und Auflösung der Vereine durch das gesetzliche und statutenmäßige Recht und das Wesen derselben erfolgen muß, treten die Fälle, in denen dieselben auf Grundlage der Thätigkeit der Behörde eintreten kann.

Hier nun muß man zunächst zwei Fälle unterscheiden, die zugleich den Standpunkt des bayrischen und den des sächsischen Gesetzes bezeichnen, wobei wir bemerken, daß das Handelsgesetzbuch wieder einmal gar keinen Standpunkt hat, indem es die wichtige Frage, von wem die Auflösung ausgehen kann und soll, auch nicht einmal für „Aktiengesellschaften“ ins Auge faßt, sondern sich in §. 242 ff. nur auf den Concurs beschränkt. Das englische und französische Recht haben gleichfalls keinen weitern Gesichtskreis, da auch sie nur an Erwerbsvereine und nicht an das Vereinswesen überhaupt denken. Das norddeutsche Gesetz spricht gleichfalls nur von Genossenschaften, und wiederholt eigentlich nur die beschränkten Gesichtspunkte des Handelsgesetzbuches.

Das bayrische Gesetz nämlich hat das, was es die „Schließung“ der Vereine nennt, in einem eigenen Abschnitt behandelt (§. 20 ff.). Alle

seine Bestimmungen laufen auf den Gedanken hinaus, den Verein mit seiner Existenz für das verantwortlich zu machen, was die einzelnen Mitglieder in den Versammlungen, ja sogar ganz unvernünftig „in Veranlassung der Verhandlungen eines Vereins" thun. Geschieht in „Veranlassung des Vereins" etwas Gesetzwidriges, so kann das Gericht den ganzen Verein „für immer schließen." (Art. 24.)

Das österreichische Vereinsgesetz verbietet bloß gesetzwidrige Beschlüsse. Die Auflösung des Vereins jedoch wird mit gutem Recht hier zuerst von gesetzwidrigen Handlungen des Vereins abhängig gemacht, jedoch der Landesstelle und bei Vereinen mit Filialen dem Ministerium des Innern übergeben. Auf dieser Grundlage hat dann das sächsische Gesetz seine richtigen Gesichtspunkte gebaut. Die „Entziehung des Rechts der juristischen Persönlichkeit" — warum sagte man nicht ganz einfach die „Auflösung des Vereins"? — soll durch das Gericht erfolgen, wogegen eine Beschwerde an die höhere Instanz stattfinden kann.

Offenbar ist dieß nun das einzig Richtige. Es ist falsch, das Recht der Polizei, die „Versammlungen" des Vereins zu schließen, mit dem Rechte der „Auflösung des Vereins" selbst zu verwechseln. Die Polizei muß auf ihre eigene Verantwortlichkeit das Recht zu dem ersteren in jedem Falle haben, das Recht zu dem zweiten in keinem Falle, sondern sie kann höchstens bei Gericht auf diese Auflösung antragen. Man kann daher für das ganze Gebiet als leitenden Grundsatz aufstellen, daß die Polizei zwar jedem einzelnen Akt eines Vereins entgegen treten, nicht aber den Verein selbst auflösen kann. Nicht die oberaufsehende Gewalt, sondern das Gericht allein hat das Recht über Leben und Tod der Vereine. Nur möge man hier nicht so strenge sein, wie selbst das sächsische Gesetz. Uns scheint der §. 78 keineswegs ohne Bedenken. Wir unsererseits sind vielmehr der Ansicht, daß über die Auflösung eines Vereins mit Ausnahme des Concurses, gerade wie bei jedem andern Straffalle, nur ein Geschwornengericht urtheilen sollte.

Zweiter Theil. Die Verfassung der Vereine und ihr Recht.

Begriff und Elemente des Systems derselben. Autonomie und Oberaufsicht im Vereinswesen.

Wir haben bereits in der Darstellung der freien Verwaltung und ihrer Organe den allgemeinen Satz aufgestellt, daß wir den Begriff der Verfassung wie den der Verwaltung auf die Vereine so gut als auf den Staat und die Selbstverwaltung anwenden müssen; ja daß wir diesen scheinbar ganz formalen Satz für einen höchst wichtigen

halten, und zwar darum, weil eben der Verein ſeinem Weſen nach überhaupt nur einer freien Verfaſſung fähig iſt, und weil eben deßhalb das Vereinsweſen die beſte Schule für das verfaſſungsmäßige Leben des Staats iſt. Es iſt jetzt demnach unſere Aufgabe, das hier im Einzelnen weiter zu begründen.

Freilich iſt auch das wieder nicht möglich, ohne daß wir mit manchem Hergebrachten in harten Widerſpruch gerathen.

Iſt nämlich dem ſo, ſo folgt, daß das, was wir die Verfaſſung des Vereins nennen, nichts anderes iſt, als die Anwendung des Verfaſſungsbegriffes des Staats auf den Verein, das iſt, der perſönliche Organismus der Einheit, welche einen Verein bildet. Und ebenſo iſt das innere Verfaſſungsrecht des Vereins dann nichts anderes, als das rechtliche Verhältniß, in welchem dieſe Organe zur Bildung des Willens und der That des (perſönlichen) Vereins ſtehen. Man kann wohl kaum darüber im Zweifel ſein.

Daraus denn ergibt ſich allerdings, daß jeder Verein ein Oberhaupt, eine beſchließende (geſetzgebende) und eine vollziehende Gewalt hat. Das Oberhaupt nennen wir kurz, um nicht mit den bisherigen Ausdrücken in Colliſion zu gerathen, das Präſidium; die beſchließende Gewalt iſt die Generalverſammlung; die vollziehende Gewalt iſt der Verwaltungsrath. Und es mag ſchon hier bemerkt werden, daß das Analogon des Organismus der wirklichen Verwaltung des Staats die Angeſtellten und Bedienſteten des Vereins ſind, während der Staatsgerichtshof in dem „Aufſichtsrath," und der oberſte Rechnungshof in den „Reviſionsausſchüſſen" vorhanden ſind.

Wenn wir das nun ſo zuſammenſtellen, ſo iſt das nicht etwa ein Formalismus, ſondern es iſt das vielmehr die wirkliche Baſis des ganzen innern Vereinsrechts, das ohne dieſe Begriffe nicht weiter gelangen kann. Ja wir gehen ſo weit zu behaupten, daß ohne die möglichſte Scheidung und ſelbſtändige Betrachtung dieſer Organe und ihres Rechts überhaupt das Vereinsweſen gar nicht ſeine ganze Bedeutung entfaltet. Wir ſind noch gewohnt, das Vereinsweſen faſt ganz nach ſeinen Zwecken und objektiven Erfolgen zu beurtheilen. Wir müſſen aber vielmehr gewohnt werden, das Vereinsweſen künftig als die Schule der wahrhaft freien Verfaſſung und Verwaltung zu erkennen. Denn an dem Vereine müſſen wir lernen, was eine wirklich freie Verwaltung iſt; aber an dem Vereine müſſen wir auch ſehen, daß die Einheit als ſolche ein mächtiger, berechtigter und ſelbſtthätiger Faktor iſt, welche in Wahrheit mitten in der vollſten Freiheit der Mitglieder der perſönlichen Staatsidee und ihrer durch nichts zu erſetzenden Funktion entſpricht. Und vielleicht iſt das eine der wichtigſten Wahrheiten für die Zukunft Europas.

Daraus denn folgt freilich Eins, was wir gleich hier aussprechen müssen, um unsere Stellung klar zu machen. Wir müssen auf das Entschiedenste den bisherigen, höchst unklaren Begriff des „Vorstandes", der seit dem Handelsgesetzbuch durchgehend gebraucht und in welchem Präsidium und Verwaltungsrath als ungeschiedene Körper mit gleichem Recht und gleicher Haftung für alle zusammengefaßt wird, bekämpfen. Das Handelsgesetzbuch hatte keine Ahnung vom Vereinswesen, und hat daher auch keine Vorstellung von der Grundlage alles organischen öffentlichen Rechts, nämlich von der absolut nothwendigen Scheidung der beschließenden von der vollziehenden Gewalt. Es kennt daher auch keinen Verwaltungsrath und kein Präsidium, berührt nicht im Entferntesten die Rechte beider, bringt den durchaus unfertigen und unklar gedachten „Aufsichtsrath" hinein, und ist daher für alle einschlagenden Fragen nur mit höchster Vorsicht zu gebrauchen. Wir nun müssen für das Verfassungsrecht des Vereinswesens davon ausgehen, daß die Grundlage seines Verständnisses die Auffassung des Verwaltungsrathes als vollziehender Gewalt, und damit die Scheidung seines Rechts von dem des Präsidiums, der Generalversammlung und der Revisionsausschüsse ist. Wir müssen daher als Voraussetzung dieses ganzen Gebietes die Auflösung des „Vorstandes" in seine Elemente ansehen. Die Folge wird zeigen, wie wir dieß verstehen.

Hat man nun das gewonnen, so kann man auch das Wesen und den Inhalt der beiden elementaren Begriffe der freien Verwaltung, der Autonomie und der Oberaufsicht, in ihrer Beziehung zum Vereinswesen leicht und klar bestimmen. Sie entstehen, indem der Verein, als juristische Persönlichkeit anerkannt, damit ein organischer Theil des Gesammtlebens wird. Die Autonomie ist dann die Selbstbestimmung, welche der Verein vermöge seines persönlichen Organismus besitzt; die Oberaufsicht ist die Gränze, welche durch das Wesen des Staats für dieses Organ gesetzt wird. Mit der Feststellung der juristischen Persönlichkeit empfangen daher beide Ausdrücke ihre Anwendung auf das Vereinswesen. Wir können uns daher im Folgenden auf das berufen, was wir früher über dieselbe gesagt haben.

System der Vereinsverfassung.

I. Das Präsidium als Haupt des Vereins.

A. Inneres Recht.

a) Begriff des Präsidiums.

Das Präsidium bedeutet diejenige einzelne Person, welche die Persönlichkeit des Vereins vertritt. Jeder Verein muß daher ein

Präsidium haben. Er ist nicht constituirt, so lange er dasselbe nicht besitzt. Es gibt gar keine Vereinshandlung, nicht einmal eine Vereinsversammlung ohne das Präsidium. Es ist falsch, das Präsidium mit dem Vorstand zu identificiren. So wie man es für sich betrachtet, ergeben sich die Grundsätze, welche im Vereinsrecht für den Präsidenten und seine Stellung gelten, und für alle Vereine gültig sein müssen.

Zuerst ist der Präsident, indem er die Gesammtheit aller Vereinsmitglieder als Ein Ganzes vertritt, auch von dem ganzen Verein zu wählen. Die Wahl desselben durch den Verwaltungsrath, wie sie jetzt fast allgemein ist, ist eben durch die Unklarheit über seine Stellung entstanden: so lange der Verwaltungsrath ihn wählt, ist er nur der formelle Geschäftsleiter für den letztern. Es war einer der größten Fehler, den das Handelsgesetzbuch beging, im §. 227 zu sagen, daß der Vorstand „aus einem oder mehreren Mitgliedern bestehen" könne. Die Folge davon ist, daß der §. 231: „Gegen dritte Personen hat eine Beschränkung der Befugniß des Vorstandes, die Gesellschaft zu vertreten, keine rechtliche Wirkung," sogar die einfachste Frage fast unlösbar macht, was Rechtens sei, wenn der Vorstand aus mehreren Personen besteht, und jede von ihnen gegen Dritte ein anderes Geschäft macht, oder entgegengesetzte Bestimmungen treffe. Eben so wenig weiß man, was Rechtens ist, wenn im Vorstand Stimmengleichheit ist; ja nicht einmal das steht fest, daß die Minorität sich der Majorität unterwerfen müsse. Die Handelsrechtslehrer gehen sogar so weit, zu sagen: „Der Vorstand ist geschieden in Direktorium, Direktorialrath, Verwaltungsrath u. s. w., nicht minder die Einrichtung (?) und Geschäftseintheilung." (Endemann §. 62. Auerbach §. 94. Vergl. Brinkmann S. 249 und Thöl §. 45.) Auf dieser Grundlage, der die Anschauung des organischen Verhältnisses gänzlich fehlt, ist nicht weiter zu gelangen. Auch die neuern Gesetze haben Präsidenten und vollziehende Gewalt zusammengeworfen. Natürlich ist hier daher auch von den Grundsätzen für die Wahl keine Rede. Die Vereinsgesetze helfen sich, indem sie fordern, daß die Bestimmung über die letztere in den Statuten enthalten sein müsse. Das ist zweckmäßig, aber keine Antwort auf die Frage, welches die richtige Bestimmung sei. Und hier müssen wir festhalten, daß nur die Wahl durch den ganzen Verein richtig ist. Denn nur so sind die Funktionen und Rechte desselben motivirt. Ohne eine selbständige Wahl des Präsidenten kann derselbe weder gegenüber dem Verwaltungsrath, noch gegenüber der Generalversammlung das sein, was er sein soll. Um das aber ganz zu sehen, muß man allerdings erst feststellen, was denn die eigentliche Aufgabe des, sowohl dem ersteren als der letzteren gegenüber selbständigen Präsidenten ist.

Dieſe Selbſtändigkeit des Präſidenten, welche wir demgemäß als eine der erſten Grundlagen des organiſchen Vereinsrechts anſehen müſſen, erſcheint nun ſelbſt als die rechtliche Formulirung ſeiner Funktionen. Die letzteren ſcheiden wir in die formalen und die organiſchen.

b) Die formalen Funktionen und Rechte des Präſidenten.

Das Princip dieſer formalen Rechte iſt der Satz, daß der Präſident die perſönliche Einheit des Vereins in ſeiner Perſönlichkeit vertritt. Es ergibt ſich daraus der wichtige Grundſatz, daß *kein Akt als ein Akt des Vereins angeſehen werden kann*, wenn nicht der Präſident ſeine Zuſtimmung dazu gegeben hat. Die einzelnen Anwendungen dieſes Satzes ſind folgende.

Zuerſt hat der Präſident allein das Recht, die in den Statuten *nicht* vorgeſchriebenen Verſammlungen des Vereins zu berufen.

Zweitens hat er ausſchließlich das Recht, dieſe Verſammlungen zu eröffnen, zu leiten und zu ſchließen.

Drittens hat er das Recht, die gerichtlichen Akte des Vereins zu zeichnen und Urkunden auszuſtellen, wenn dieß Recht nicht andern Mitgliedern des Verwaltungsraths neben oder mit ihm übertragen iſt.

Viertens gilt *kein Beſchluß des Vereins, ſo lange nicht der Präſident ſeine Zuſtimmung gegeben hat*, und wird erſt zum Beſchluſſe des Vereins durch ſeine Zuſtimmung. Das gilt ſowohl vom Verwaltungsrath, als von der Generalverſammlung.

Dieſes wichtige Recht findet nun ſeine Begründung in dem, was wir über das organiſche Rechtsverhältniß deſſelben zu ſagen haben. Das Weſen der Freiheit des Vereins fordert aber als Corollar den zweiten Satz, daß im Falle der Präſident im Widerſpruch ſteht mit der Majorität des Verwaltungsraths, die Frage der Generalverſammlung vorgelegt werden muß; wenn der Präſident auch dem Beſchluſſe der Generalverſammlung ſeine Zuſtimmung verweigert, ſo ſoll er die *Verpflichtung* haben, ſogleich ſeine Stellung niederzulegen. Beharrt dann die Generalverſammlung auf ihrem Willen, ſo muß ſie erſt zur Wahl eines neuen Präſidenten ſchreiten. Bis zu dieſer geſchehenen Wahl iſt ſie zu weiteren Beſchlüſſen nicht fähig.

Die ſogenannte „Vertretung nach Außen“ iſt eine unklare, unaufgelöste Vorſtellung; der Ausdruck muß beſeitigt werden, weil man ſich dabei keinen Inhalt denken kann, als den angegebenen, und weil es gar nicht einmal nöthig iſt, daß gerade der Präſident den Verein vertritt; es kann für jede beſtimmte Angelegenheit und Repräſentation jedes beliebige Mitglied gewählt werden. Beſchließt der Verwaltungs-

rath oder die Generalverſammlung das, und iſt der Präſident damit nicht einverſtanden, ſo kann er eben ſeine Stelle niederlegen.

Soll aber der Ausdruck „Vertretung“ ſo viel bedeuten als „Rechtsgeſchäfte mit Dritten abſchließen,“ ſo muß allerdings der §. 231 des Handelsgeſetzbuchs in voller Gültigkeit nicht bloß für Aktiengeſellſchaften, ſondern für jeden Verein angenommen werden. Gerade darum ſoll auch der Präſident von der Generalverſammlung und nicht vom Verwaltungsrath gewählt ſein, weil er eben alle verpflichtet. Es kann daher nicht der „Vorſtand,“ ſondern nur der Präſident für den Verein erwerben, und ihn ohne Beſchränkung haftbar machen. Ein Mitglied des „Vorſtandes“ kann nur als Mandatar des Verwaltungsrathes Verpflichtungen und Rechte begründen und nicht weiter, als ſein Mandat geht. Hier muß der §. 234 des Handelsgeſetzbuches eingreifen. Selbſtverſtändlich haftet daher im erſten Falle auch der Präſident dem Vereine perſönlich, im letzten Falle dagegen der Verwaltungsrath ſolidariſch.

c) Die organiſchen Funktionen und Rechte des Präſidiums.

Dieſe großen Rechte des Präſidiums nun beruhen in der That auf der organiſchen Stellung deſſelben, deren Verſtändniß um ſo wichtiger iſt, je großartiger ſich das Vereinsweſen ausbreitet.

Das Präſidium ſoll nämlich in ſeiner Stellung das Ganze des Vereins gegenüber jedem Theile und Gliede, die Einheit gegenüber dem Einzelnen vertreten. Dieſe Einheit iſt nun geſetzt in dem Zwecke des Vereins, und formell zum Ausdruck gelangt in den Statuten. Das Präſidium hat daher die Pflicht, bei den Verhandlungen und wirklichen Thätigkeiten des Vereins ſtets auf dieſen, allen einzelnen Beſtimmungen zum Grunde liegenden Zweck zu verweiſen und, ohne ſich auf Einzelheiten einzulaſſen, denſelben bei allen Fragen zur Geltung zu bringen. Dem entſprechend hat das Präſidium das Recht, den Inhalt der Statuten gegenüber dem Willen und den Aktionen des Verwaltungsrathes wie der Generalverſammlung zu vertreten. Unter Berufung auf den betreffenden beſtimmten Punkt der Statuten kann er daher einzelne Beſchlüſſe und Vornahmen beider Körper geradezu unterſagen; beſchließen ſie dann gegen den Willen oder die feſte Anſicht des Präſidenten, ſo muß er abtreten. Dagegen kann er den Angeſtellten und Beamten der Geſellſchaft perſönlich einzelne Leiſtungen befehlen, und ſie haben ihm zu gehorchen; thun ſie es nicht, ſo kann er ſie ſuſpendiren; der Verwaltungsrath und eventuell die Generalverſammlung entſcheiden. Aus demſelben Grunde gehen die Maßnahmen der Oberaufſicht, welche die Innehaltung der Statuten bezwecken, ſtets perſönlich an den Prä-

ſidenten. Hält er die Anordnung der Behörde für ungerechtfertigt, ſo hat er ſeine Stelle niederzulegen; einen weitern Zwang gibt es gegen ihn nicht; ſelbſt wenn eine Ordnungsſtrafe gedroht iſt, iſt er von derſelben frei, ſo wie er die Demiſſion dem Verwaltungsrath übergibt. Bleibt er, ſo haftet er. Es iſt falſch, wenn auch die neueſten Geſetze, wie z. B. das ſächſiſche §. 27, wieder vom „Vorſtand“ reden. Alle dieſe Punkte betreffen die Perſon des Präſidenten; erſt damit wird die Stellung deſſelben eine würdige.

Dagegen haftet der Präſident nicht perſönlich, wo es ſich nicht mehr um eine individuelle, ſondern um eine organiſche Thätigkeit der vollziehenden Gewalt, z. B. Beſtimmung der Dividende, Vertheilung des Vermögens u. ſ. w. handelt. Hier tritt der Verwaltungsrath ein. Der Präſident kann überhaupt nur perſönlich haften, ſo weit er perſönlich handeln kann. Wo dabei die Geſetze nicht ausreichen, muß die Natur der Sache zu Grunde gelegt werden.

Aus allem dieſem folgt nun, daß der Präſident niemals abſtimmen ſollte. Kann die Majorität ihn nicht zwingen, ihren Beſchluß zum Vereinsbeſchluß zu machen, ſo ſoll er auch nicht ſelbſt durch ſeine Stimme eine Majorität machen können. Nichts iſt verkehrter, als der Satz, daß der Präſident eine doppelte Stimme haben ſolle. Bei Gleichheit der Stimmen ſtimmt daher der Präſident nicht, ſondern er kann entſcheiden. Das heißt, er handelt auf ſeine individuelle, perſönliche Verantwortlichkeit; es wäre alsdann nicht etwa ein Majoritätsbeſchluß durch die Stimme des Präſidenten, ſondern es wäre gar kein Beſchluß vorhanden. Entſcheidet der Präſident in ſolchem Falle nicht, ſo iſt die Abſtimmung reſultatlos; entſcheidet er, ſo iſt die Entſcheidung nicht die der Generalverſammlung oder des Verwaltungsraths, ſondern ſeine perſönliche Willensbeſtimmung, für die er haftet. In dieſem Falle gilt ſeine Entſcheidung, als ob ſie ein Majoritätsbeſchluß wäre. Die Frage iſt nur die, ob er entſcheiden muß. Dieß zu beurtheilen, iſt in jedem Falle ſeine Sache. Er beurtheilt, ob die Angelegenheit dringend iſt, um eine ſofortige Entſcheidung zu fordern, oder die Sache noch einmal vorzubringen; unterläßt er in dieſem Falle das Nothwendige, ſo haftet er und nicht mehr der Verwaltungsrath. Es folgt daraus mit Nothwendigkeit, daß in ſolchem Falle der Präſident auch Entſcheidungen treffen kann, welche mit keinem von den zur Abſtimmung gebrachten Anträgen übereinſtimmen; denn da er ſelbſt nicht ſtimmt, iſt er auch an die Abſtimmung nicht gebunden. Daß er das Richtige treffe, iſt ſeine Sache; er iſt für ſeine Entſcheidung verantwortlich, und der Verwaltungsrath iſt entlaſtet; ſelbſt dann, wenn der Präſident ſich für eine der im Verwaltungsrath ſtattgehabten Abſtimmungen ent-

ſcheidet, haften nicht die Verwaltungsräthe, ſondern der Präſident. Die Präſidentſchaft iſt eben ein Ehrenamt, weil ſie eine keineswegs geringe Verantwortlichkeit mit ſich bringt. Man kann aus der richtigen Betrachtung derſelben viel lernen.

B. Oeffentliches Recht.

Ein beſonderes öffentliches Recht für das Präſidium gibt es nicht, mit Ausnahme des einzigen Satzes, daß eben wegen der großen Bedeutung der Präſidentſchaft die Wahl und der Name ꝛc. des Präſidenten der Behörde angezeigt werden muß; natürlich auch der Wechſel in der Perſon. Das kann ſogar bei Ordnungsſtrafe gefordert werden. Die Firmazeichnung hat mit der Präſidentſchaft gar nichts zu thun. Wohl aber iſt der Präſident das Organ, durch welches die Behörde allein mit dem Verein verkehrt — formale Zuſtellungen ausgenommen. Hier haftet der Präſident für die richtige Vermittlung und Mittheilung von beiden Seiten. Finden dagegen Verhandlungen ſtatt, ſo kann der Verwaltungsrath zu dieſem beſtimmten Zweck eigene Organe mit ſpeciellem Mandat delegiren; das geſchieht meiſt da, wo Fachkenntniſſe nothwendig ſind. Die Beſtätigung des Präſidenten würde die Natur des ganzen Vereins aufheben und ihn zu einer Anſtalt machen. Dagegen kann die Behörde die Anerkennung der Wahl verweigern, theils wegen Ordnungswidrigkeiten, theils auch wegen der Perſon des Präſidenten. Allein in beiden Fällen hat, wenn der Verein nicht zugibt, nicht die Behörde, ſondern das Gericht zu entſcheiden. Beſtimmungen darüber fehlen.

II. Die Generalverſammlung als beſchließende (geſetzgebende) Gewalt.

Princip ihres Rechts.

Bei dem Mangel einer allgemeinen Auffaſſung des Vereinsweſens fehlen in der Geſetzgebung wie in der Literatur alle Unterſuchungen ſowohl über die Bildung als über die Rechte der Generalverſammlung, als ſelbſtändiges Element des Vereinsrechts betrachtet. Selbſt die Handelsrechtslehrer ſind über die wenigen Beſtimmungen des Handelsgeſetzbuchs, welche ſich noch dazu nur auf Aktiengeſellſchaften beziehen, nicht hinausgegangen. Die Auffaſſung der Generalverſammlung im Handelsgeſetzbuch iſt ſtreng bei dem Standpunkte ſtehen geblieben, das Recht der einzelnen Mitglieder auf die Generalverſammlung feſtzuſtellen. Sie iſt in den Augen der bisherigen Geſetze kaum zu etwas anderem geworden, als zu einem höchſten Centralorgan der Verwaltung. Stellt man ſich dagegen auf den Standpunkt des Vereinsweſens im

Allgemeinen, ſo erſcheinen Natur und Recht derſelben allerdings in einem anderen Lichte.

Die Generalverſammlung iſt nämlich die Form, in welcher der Verein als Ganzes, als Gemeinſchaft des Willens ſeiner Mitglieder thätig wird. Sie iſt daher ein nothwendiges Organ, und hat mithin auch Funktionen, welche eben nur von ihr vollzogen werden können. Sie ſteht daher als ſolche in einem beſtimmten organiſchen und damit rechtlichen Verhältniß ſowohl zum Verein ſelbſt, als zur Verwaltung. Bisher hat man nun in dieſer Beziehung ſich auf dem Standpunkt gehalten, daß das Verhältniß durch die Statuten der einzelnen Vereine zu beſtimmen ſei. Allerdings kann man annehmen, daß dieſelben im Weſentlichen das Richtige treffen, und daß die Vereine Ordnung und Maß dieſes ihres weſentlichen Organs ſich ſchon ſelbſt beſtimmen werden, und daher wohl haben die Geſetze ſich auf beſondere Beſtimmungen über die Generalverſammlungen nicht einzulaſſen. Allein die Frage, nach welchen Grundſätzen da zu verfahren ſei, wo dieß nicht der Fall iſt, entbehrt der Antwort. Die natürliche Folge davon war und iſt, daß die Regierung von Fall zu Fall in den Statuten darüber entſchied, ob dieſelben genügen oder nicht. Das reichte wenigſtens faktiſch aus, ſo lange die Vereine ſich nicht ſelbſtändig ihre Statuten beſtimmen konnten. In der neueſten Zeit aber, wo die Vereine keiner Genehmigung, ſondern bloß der Anzeige und Beſtätigung bedürfen, können die Statuten auch bei der Generalverſammlung Beſtimmungen treffen, welche offenbar mit der Natur der Sache im Widerſpruch ſtehen. Die Generalverſammlung ſelbſt kann ſich Rechte beilegen, welche das ganze Weſen des Vereins auflöſen, und doch hat ſie formell die volle Berechtigung dazu, wo nicht Specialgeſetze dem entgegenſtehen. Auch das Gericht iſt unfähig, dieſen Folgen entgegenzutreten, da es ja ſelbſt nur auf Grundlage der Geſetze Recht ſprechen kann, welche hier eben fehlen. Wir werden unten ſprechende Beiſpiele dafür anführen. Je freier daher das Vereinsweſen im Ganzen iſt, deſto klarer muß man ſich über die einzelnen Momente deſſelben im Allgemeinen, ſpeciell aber über Weſen und Recht der Generalverſammlung werden. Und dazu beizutragen iſt die Aufgabe des Folgenden.

Faßt man nun das Leben des Vereins als ein Ganzes auf, ſo ergibt ſich das organiſche Weſen und damit auch das Recht der Generalverſammlung durch die Funktionen, welche in dieſem Vereinsleben ſpecifiſch der Generalverſammlung zufallen. Dieſe nun beſtehen darin, daß in der Generalverſammlung der Wille des ganzen Vereins zum Ausdruck kommt; ſie iſt daher das Analogon der geſetzgebenden Gewalt, und dieß Recht der Generalverſammlung iſt daher die eigentliche

Autonomie des Vereinswesens, dem allerdings, da der Verein stets ein Organ des Staats bleibt, die Oberaufsicht des letzteren zur Seite steht.

Wenn wir daher auch hier das innere Recht der Generalversammlung von dem öffentlichen Recht derselben scheiden, so umfaßt jener erste Theil zwei Hauptgebiete: die Ordnung der Generalversammlung und ihr Recht, und das Beschlußrecht derselben.

A. Inneres Recht.

1) Die Ordnung der Generalversammlung und ihr Recht.

Die Generalversammlung ist, als gesetzgebendes Organ für den Verein, in dessen Willen und Beschluß alle anderen Thätigkeiten des letzteren zusammenlaufen, ein nothwendiges Element des Vereinswesens. Es kann daher auch weder in seinem Bestehen noch in seiner Form von Willkür und Zufall abhängen. Die Bestimmungen, nach welchen die Generalversammlung zusammentritt und thätig wird, müssen objektive Geltung haben; wir nennen sie, für sich betrachtet, die Ordnung der Generalversammlung, und ihre Gültigkeit das Ordnungsrecht derselben.

Die Principien dieses Ordnungsrechts sind einfach.

Jeder Verein muß — zweckmäßig als Minimum jährlich einmal — eine Generalversammlung abhalten. Diese muß als solche bezeichnet sein, um sie von andern Versammlungen, in denen gleichfalls die Gesammtheit der Mitglieder erscheinen, unterscheiden zu können, weil die Rechte der Generalversammlung specifische sind. Der formelle Unterschied zwischen derselben und jeder anderen Versammlung besteht darin, daß nur die erstere Wahlen vornehmen und Beschlüsse in Beziehung auf die Statuten fassen kann. In allem übrigen können die andern Versammlungen derselben gleich sein. Es ist allerdings diese Bestimmung ziemlich überflüssig bei den Unternehmungsvereinen, weil hier ohnehin der Unterschied gesetzlich feststeht. Allein bei allen anderen Vereinen kann der Unterschied von praktischer Wichtigkeit werden. Eben deßhalb soll auch nicht bloß für jene Vereine, sondern für alle der Grundsatz feststehen, daß die Zeit und der Ort der Generalversammlung vorher genügend bekannt gemacht werde. Zweckmäßig ist es, wenn man fordert, daß das bereits in den Statuten geschehen sein muß; ein allgemeines Vereinsrecht sollte gerade in dieser Beziehung an dem formalen Begriff der Generalversammlung festhalten.

Jeder Verein muß zweitens Bestimmungen über die Majorität treffen, mit welcher die Beschlüsse der Generalversammlung gefaßt

werden müssen. Diese Bestimmungen können in den Statuten stehen; sie können aber auch durch Generalversammlungsbeschluß erst festgestellt werden; das Erstere ist entschieden das Zweckmäßigere. Doch ist der Unterschied nur so lange und so weit von Bedeutung, als die Beschlüsse über die Statuten jedem anderen Beschlusse gleich stehen (s. unten). Fraglich ist, ob eine bestimmte Anzahl von Mitgliedern für die Abhaltung der Generalversammlung für nothwendig erachtet werden soll. Dem Principe nach ist die Frage zu verneinen; dem praktischen Bedürfnisse nach ist die Frage zu bejahen. Es wird sich der Regel nach bald je nach der Art des Vereins herausstellen, was dafür das Richtige ist. Eine Aufnahme der betreffenden Bestimmungen in die Statuten hebt die Freiheit der Bewegung in dieser Beziehung mehr als nöthig ist auf, um so mehr, als erfahrungs- und am Ende auch naturgemäß die Zahl und Theilnahme der Versammelten stets im umgekehrten Verhältniß zum Gedeihen des Vereins steht, namentlich bei Unternehmungsvereinen, während Beschränkungen oft nothwendige Maßnahmen nutzlos verzögern. Dabei aber ist freilich das klar, daß eine Versammlung, wenn sie nach den Statuten oder einem früheren Beschlusse nicht beschlußfähig ist, sich durch eigenen Beschluß nicht beschlußfähig machen kann.

Jeder Verein muß ferner feste Regeln haben, nach denen die Constatirung der Mitgliedschaft für die Generalversammlung vom Präsidium vorgenommen werden kann. Diese Regeln sind nun nach der Art des Vereins sehr verschieden; fest steht jedoch, daß im zweifelhaften Falle nur das Gericht entscheiden kann, und weder das Präsidium, noch die Behörde.

Formell ist dabei nun wohl der Satz ganz richtig, daß, wenn ein unberechtigtes Mitglied mitgestimmt hat oder ein berechtigtes vom Präsidium ausgeschlossen ward, der ganze Beschluß ungültig sein muß. Allein die freie Beweglichkeit des Vereins legt den zweiten Satz als zweckmäßiger nahe, daß diese Ungültigkeit nur dann anerkannt werden soll, wenn die Stimme des oder der Betreffenden die Majorität entschieden haben würde. Nur auf diesem Wege sind eben so end- als nutzlose Streitigkeiten zu beseitigen.

Ferner kann eine Generalversammlung nur durch den Präsidenten abgehalten werden oder durch seinen Stellvertreter. Ist ein solcher nicht da, so hat der Verwaltungsrath der Generalversammlung für diesen Fall den Vorsitzenden vorzuschlagen — nicht zu ernennen — den dieselbe abweisen kann. Das übrige Recht der Generalversammlung ist das allgemeine Versammlungsrecht.

Wenn das Präsidium eine Versammlung nicht berufen will, so

muß der Verwaltungsrath das Recht haben, sie gegen den Willen desselben zu berufen. Eben so müssen auch die Mitglieder das Recht haben, eine solche zu fordern; die Anzahl, welche dazu erforderlich ist, ist zweckmäßig in den Statuten zu bestimmen, kann aber auch durch die Generalversammlung beschlossen werden. Ist ein solches Recht ausgesprochen, oder hält das Präsidium die beschlossene Zeit nicht inne, so muß man jedem einzelnen Mitgliede das Recht zugestehen, die Berufung der Generalversammlung bei Gericht zu verlangen, und das Gericht kann sie dann auf Grundlage seines Beschlusses einberufen. Bei einer solchen Versammlung wird der Vorsitzende von der Versammlung für diesen Fall gewählt. Im Uebrigen treten die Grundsätze für die Haftung ein, von denen wir unten reden werden.

Der Präsident — respektive der Vorsitzende — hat das Recht, die Versammlung zu eröffnen und zu schließen. Sie kann vor seiner Eröffnung und nach seinem Schluß keinen gültigen Beschluß fassen. Die Ordnung der Versammlung und ihrer Verhandlungen ist seine Sache. Zweckmäßig ist, das Protokoll durch eigens dazu aufgerufene Mitglieder verificiren zu lassen, damit der Präsident nicht als Richter in eigener Sache erscheine. Wenn keine Form der Abstimmung bestimmt ist, setzt sie der Präsident fest. Die Scrutatoren der Stimmzettel müssen am besten aus den Mitgliedern genommen werden.

Zum Schluß muß ein wichtiger Grundsatz wiederholt werden. Es ist kein Beschluß einer Generalversammlung gültig, wenn nicht der Präsident zustimmt. Kann er den Beschluß der Generalversammlung nicht annehmen, so muß er seine Stelle niederlegen; will die Generalversammlung gegen den Präsidenten auf ihrem Willen beharren, so muß sie erst zur Wahl eines neuen Präsidenten schreiten. Ein Beschluß gegen den Willen eines Präsidenten, der ihn zuletzt doch ausführen soll, ist ein unorganisches Verhältniß. Das zeigt sich am deutlichsten, wo es sich um das Verhältniß der Beschlüsse der Generalversammlung zu den Statuten und zum Zweck des Vereins handelt. Denn die Generalversammlung ist unverantwortlich; wohl aber ist der Präsident persönlich verantwortlich für die Generalversammlungsbeschlüsse. Soll er das sein, und soll es daher überhaupt eine Verantwortlichkeit der Generalversammlung geben, so muß der Präsident das Recht haben, seine Zustimmung zum Beschlusse derselben zu verweigern. Eben so hat er das Recht, eine Debatte über Punkte zu untersagen, die außerhalb der Competenz der Generalversammlung liegen. Das liegt im organischen oder persönlichen Leben des Vereins. Im freien Wesen desselben liegt es dafür allerdings wieder, daß er dann auch nicht Präsident bleiben kann; denn eine außerhalb seines

Willens ſtehende Gewalt kann die freie Einheit des Vereins nicht anerkennen. Dieſe Grundſätze ſind daher für jeden Verein gültig, auch abgeſehen von ihrem ſonſtigen Werthe, ſchon aus dem Weſen des Vereins ſelber.

Das ſind nun die Punkte, welche wir als das Ordnungsrecht der Generalverſammlung anſehen würden. Andere Momente derſelben entwickeln ſich bei ihrer Autonomie.

b) Die Autonomie der Generalverſammlung.

Weſen derſelben.

Die Autonomie der Generalverſammlung iſt das Recht des Vereins, ſeine eigenen Verhältniſſe durch den einheitlichen Willen aller ſeiner Mitglieder endgültig zu beſtimmen. Das Princip der Autonomie beſteht darin, daß jedes, für das geſammte Leben des ganzen Vereins geltende Verhältniß eben nur durch die Generalverſammlung beſchloſſen werden *kann* und daß ein ſolcher Beſchluß der letzteren den höchſten Willen für den Verein ſelber bildet. Das Recht derſelben beſteht darin, daß jeder andere Wille im Verein ſich dieſem Beſchluſſe zu fügen hat, und daß gegenüber Dritten der Wille der Generalverſammlung als Wille jedes einzelnen Mitgliedes gilt. Das Syſtem der Autonomie erſcheint an den Hauptfällen, in denen der Wille des Vereins ſich bethätigt.

Die Autonomie der Generalverſammlung hat daher ganz den Charakter und das Weſen des Geſetzes im Staate. Die Generalverſammlung kann ſelbſt nichts *thun*, ſondern nur das beſchließen, was gethan werden *ſoll*; die Harmonie zwiſchen ihrem Willen und deſſen Ausführung ſtellt dann das Syſtem der Verantwortlichkeit und Haftung her. Es iſt daher falſch, die Generalverſammlung als Organ der Controle für die Geſchäftsführung anzuſehen; ſie hat vielmehr für die Controle eigene Organe zu wählen, und dann über das ihr vorzulegende Ergebniß dieſer Controle zu beſchließen. Dieſe *Scheidung* ihrer Thätigkeit und ihres Rechts von denen des Präſidiums, des Verwaltungsrathes und der Controle-Organe iſt daher eine der großen Grundlagen des organiſchen Vereinsrechts. Sie iſt bisher in der Geſetzgebung wie in der Literatur ſo gut als gar nicht beachtet. Wir machen im Folgenden den Verſuch, dieſelbe ihrem Inhalte nach zu präciſiren.

Jenes Syſtem der Autonomie des Vereins und ſeiner Generalverſammlung hat nun zwei Gebiete: die *Wahl* und die eigentlichen *Beſchlüſſe*.

1) Die Wahlen der Generalverſammlung.

Das Princip für die Wahlen der Generalverſammlung iſt, daß diejenigen Organe, welche der Generalverſammlung verantwortlich ſind, auch von ihr gewählt werden müſſen. Die Generalverſammlung hat daher nie die Beamteten des Vereins zu wählen, ſondern die Beſtellung derſelben geht ſtets vom Verwaltungsrath aus. Dagegen ſoll dieſelbe ſtets den Präſidenten, den Verwaltungsrath und die Controlebehörden wählen.

Die Wahl ſelbſt muß auf der Tagesordnung der Generalverſammlung ſtehen; doch kann ſie die Wahl, wenn dieſelbe nothwendig geworden, auch ohne Tagesordnung beſchließen und vornehmen, namentlich in den oben beim Präſidium erwähnten Fällen.

Für die Wahlen muß ſtets die abſolute, nicht die relative Majorität gelten.

Gegen die Wahlen hat der Präſident keine Einſprache zu erheben; ſie ſind unbedingt, auch gegen ſeinen Willen, gültig.

Das Wahlrecht iſt identiſch mit dem Stimmrecht. Jedes Mitglied iſt wahlberechtigt, und zugleich wahlfähig. Es iſt falſch, das Recht an eine beſtimmte Zahl von Aktien zu binden. Es iſt falſch, perſönliche Bedingungen für die Wahlfähigkeit aufzuſtellen. Das große Princip der Gleichheit muß unbedingt für die Wahl zur Geltung gelangen. Wer fähig iſt, Mitglied zu ſein, muß auch fähig ſein, Präſident zu werden.

Die Ungültigkeit einer Wahl kann daher nur in der Form derſelben liegen. In dieſer Hinſicht hat das Präſidium das Recht, die Gültigkeit oder Ungültigkeit zu erklären. Gegen dieſe Erklärung ſteht nur die Klage bei Gericht zu. Bis zur Entſcheidung deſſelben iſt die Wahl wirkungslos. Das Recht zur Klage gegen die Wahl ſteht aber jedem Mitgliede zu. Die Haftung für die Folgen ſeiner Erklärung hat das Präſidium.

2) Die Beſchlüſſe der Generalverſammlung.

Das eigentliche Gebiet der Autonomie bilden nun die Beſchlüſſe der Generalverſammlung. Um ſo wichtiger iſt es, daſſelbe genau zu beſtimmen.

Das Princip dieſes Hauptgebietes der Autonomie iſt, daß die Generalverſammlung mit ihren Beſchlüſſen über jeden Theil des ganzen Vereinslebens endgültig beſtimmen kann. Innerhalb des Vereins gibt es nichts, worüber nicht die Generalverſammlung definitiv beſchließen könnte. Ihr Beſchluß iſt der Wille des Vereins, und ſo weit gültig, als der Wille des Einzelnen für ſeine Verhältniſſe gültig

ist. Die in vielen Statuten übliche Bestimmung, daß gewisse Punkte festgestellt werden, über welche die Generalversammlung beschließen solle, bedeutet nicht, daß sie nur über diese Punkte zum Beschluß berechtigt sei, sondern daß über diese Punkte nur sie, und nicht mehr Präsidium oder Verwaltungsrath beschließen könne. Die Gränze dieser Autonomien liegt daher nirgends innerhalb des Vereins, sondern nur in den Verhältnissen des Vereins zum Staat oder zu Dritten, also außerhalb desselben, im jus publicum oder im jus tertii.

Die formale Bedingung eines solchen Beschlusses ist nun allerdings der Regel nach, daß der Gegenstand desselben auf der Tagesordnung des Vereins stehe. Diese Tagesordnung wird vom Verwaltungsrath aufgestellt; er hat daher im Interesse des Ganzen das Recht, bis zum letzten Augenblick Zusätze zur Tagesordnung zu machen. Doch kann die Generalversammlung in solchem Falle beschließen, auf einen solchen neuen Punkt nicht einzugehen. Andererseits ist sie nicht verpflichtet, über die aufgestellten Punkte der Tagesordnung auch wirklich schlüssig zu werden. Im Wesen der Freiheit des Vereins liegt es, daß jeder Punkt, der von Mitgliedern als Gegenstand der Tagesordnung beantragt wird, auf dieselbe gesetzt werden muß; im Wesen der Einheit liegt es, daß dazu die Zustimmung einer gewissen Anzahl von Mitgliedern erforderlich ist. Es ist dabei gar kein Grund vorhanden, daß nicht in der Generalversammlung ganz neue Anträge vorgebracht, verhandelt und zur Abstimmung gebracht werden könnten; im Gegentheil muß man dieß Recht jedes einzelnen Mitgliedes als ein unbestreitbares und dem Wesen des Vereins entsprechendes ansehen. Dagegen muß die Regel feststehen, daß solche Anträge immer erst nach Erledigung der Tagesordnung zur Verhandlung gelangen können. Das Präsidium hat das Recht, jeden solchen Antrag abzuweisen; besteht der Einzelne auf demselben, so kann er sofort einen Beschluß der Generalversammlung über die Aufnahme der Verhandlung provociren; dann muß das Präsidium diesen Beschluß entweder annehmen und sich unterwerfen, oder abtreten.

Die Beschlüsse selbst können sich nun beziehen auf Angelegenheiten, die dem Verein gar nicht angehören, auf die Vereinsangelegenheiten, auf die Statuten und auf die Concession.

1) Beschlüsse, welche mit dem Zwecke des Vereins nicht in Verbindung stehen, oder demselben geradezu widersprechen, sind entweder nichtig, oder strafbar, oder sie werden bloße Mandate.

Die Nichtigkeit der Beschlüsse beruht stets in ihrem Zwecke und seinem Verhältniß zum Vereinszweck. Es ist durchaus falsch, Beschlüssen, zu welchen der Verein vermöge seines Zweckes nicht berechtigt war,

eine andere rechtliche Folge beizulegen, als Beschlüssen einzelner Personen, die sie nach ihrem Ermessen ausführen können. Es ist falsch, die Existenz eines Vereins gesetzlich zu bedrohen, weil er solche bloß nichtige Beschlüsse faßt. Es ist allerdings Aufgabe des Präsidiums, solche Beschlüsse zu hindern; aber es ist, wenn sie gefaßt werden, für dieselben nicht haftbar, da sie eben keine Folgen haben.

Wo dagegen ein Beschluß mit strafbarem Inhalt gefaßt wird, da ist nicht mehr bloß der Beschluß nichtig, sondern die Haftung für denselben trifft ganz allein die Person des Präsidenten. Er konnte den Beschluß hindern, und sollte seine Strafbarkeit kennen; daher ist er für denselben zur Haftung zu ziehen.

Beschlüsse endlich, welche sich auf wirthschaftliche Verhältnisse beziehen, die nicht durch den Zweck des Vereins gegeben sind, sind nicht mehr eigentliche Vereinsbeschlüsse, sondern Mandate. Die Haftung für die Ausführung derselben ist daher auch nicht die eines Präsidiums oder Verwaltungsrathes, sondern die eines Mandatars. Sie kann daher auch mit der Wahl eines solchen Mandatars zugleich verbunden werden.

2) Beschlüsse in Vereinsangelegenheiten sind eben die Gesetze für die Thätigkeit ihrer Organe. Hier gilt kein anderes Gesetz als das der vollen Freiheit der Selbstbestimmung. Möglich ist, daß je nach den Objekten verschiedene Majoritäten bestimmt werden; richtig ist es nicht. Dagegen sind sie allerdings in ihrem Effekt in sofern wesentlich verschieden, als sie sich auf die bisherige oder auf die künftige Thätigkeit der leitenden Organe beziehen. Im ersten Falle bilden sie einen Theil des Systems der Verantwortlichkeit; im zweiten sind sie Grundlage und Maßstab für die vollziehende und verordnende Gewalt des Verwaltungsrathes. Von beiden Fällen haben wir unten genauer zu reden.

3) Eine besondere Beachtung bedürfen die Beschlüsse über die Statuten. Zuerst ist es dabei gar kein Zweifel, daß die Generalversammlung fragliche Punkte in ihren Statuten selbst durch ihren Beschluß zu interpretiren hat, so weit nicht Rechte Dritter davon berührt werden. Man muß sogar sagen, daß in jenem Falle sowohl das Gericht als die Behörde die Interpretation ablehnen soll. — Zweitens folgt, daß, wenn die Vereine sich ihre Statuten selbst geben können und dieselben ohne Genehmigung gerichtlich registrirt werden, die Generalversammlung auch ohne Genehmigung die Statuten auf jedem Punkte beliebig ändern kann, so weit eine solche Aenderung dem Wesen oder dem Gesetze nicht widerspricht. Bisher bedurfte jede solche Aenderung der Genehmigung, wie die Statuten selbst. Jetzt können

ſich die Vereine ihre Statuten durch eigenen Beſchluß geben. Vor der Hand iſt dieß ausdrücklich nur für Aktienvereine ausgeſprochen; die geringe Entwicklung des Vereinsrechts hat es überſehen laſſen, daß z. B. Gegenſeitigkeitsvereine *nicht* daſſelbe Recht haben, wodurch das wunderliche Verhältniß entſteht, daß z. B. eine Verſicherungsgeſellſchaft auf Aktien beliebig ſich Statuten geben und ändern kann, eine gegenſeitige nicht. Die Schuld trägt zunächſt das Handelsgeſetzbuch, das bekanntlich gar keine Gegenſeitigkeit und Genoſſenſchaft kennt. Das öſterreichiſche Vereinsgeſetz hat von ſeinen ſonſt ſehr richtigen Beſtimmungen gerade die Hauptſache, „Vereine, die auf Gewinn berechnet ſind, Bank-, Kredit- und Verſicherungsgeſchäfte u. ſ. w.," geradezu ausgeſchloſſen; die neuen Geſetze des norddeutſchen Bundes und das ſächſiſche, ſo wie der bayriſche und öſterreichiſche Entwurf reden wieder nur von Unternehmungsvereinen aller Art. So iſt hier durch den Mangel des Vereinsbegriffes eine große, fühlbare Lücke. Dieſelbe wird noch empfindlicher durch den folgenden Punkt. Offenbar kann nämlich drittens die Aenderung der Statuten eines Vereins nicht ſolche Beſtimmungen enthalten, welche in den Statuten ſelbſt gar nicht hätten aufgenommen werden können, ohne das Weſen oder die organiſche Thätigkeit des Vereins ſelber zu vernichten. So z. B. kann ein Verein nicht beſchließen, mehrere verſchiedene Zwecke haben, oder keine Generalverſammlung abhalten, oder keine Rechenſchaft ablegen laſſen zu wollen. Es löst die Frage nicht, wenn man ſagt, daß er das ſchwerlich beſchließen werde. Beſchließt er es, ſo ſoll das Gericht ſolche Beſchlüſſe für ungültig erklären. Hat er dazu das Recht, wenn ein Geſetz fehlt? Wo gibt es z. B. ein Geſetz, das jährliche Generalverſammlungen oder jährliche Rechenſchaftsberichte vorſchriebe? *Dennoch* glauben wir, daß das Gericht das Recht habe, die Nichtigkeit ſolcher Beſchlüſſe auszuſprechen. Denn wir ſind eben der Ueberzeugung, daß das Gericht eben ſo ſehr die Natur der Sache, als den Wortlaut der Geſetze zur Geltung bringen müſſe. Wo wäre ſonſt die rechtbildende Kraft der Gerichte? Allerdings wird auch dadurch die Macht und die Stellung der Gerichte eine ganz andere als bisher, namentlich wenn man das hier Geſagte mit dem, was in Bd. I. über das Verhältniß des Gerichts zur Verwaltung ausgeſprochen iſt, zuſammenhält. Das iſt richtig. *Aber das wollen wir eben.* Denn die Gerichte *müſſen* eben eine höhere Stellung haben, ſoll die Idee der verfaſſungsmäßigen Verwaltung ſich verwirklichen.

4) Was zum Schluß die Beſchlüſſe oder den Inhalt der eigentlichen Conceſſion betrifft, ſo iſt die Sache einfach. Die Generalverſammlung hat darüber überhaupt keine Beſchlüſſe zu faſſen, ſondern

durch ihre Beſchlüſſe nur Vorſchläge und Bitten zu ſtellen, und über gemachte Propoſitionen zu entſcheiden.

Das nun ſind unſerer Anſicht nach diejenigen Punkte, welche den Inhalt der Autonomie der Generalverſammlung als eines ſelbſtändigen Organs des Vereins bilden. Wir wiſſen recht wohl, daß es nur Grundlagen ſind. Allein der Werth derſelben mag darin geſucht werden, daß ſie für alle Vereine gültig ſein, und damit die Baſis für ein allgemeines Vereinsrecht bilden können. Es bleibt dafür nun ein letzter Punkt übrig; das iſt die Conſtatirung dieſer Beſchlüſſe.

3) Die Conſtatirung der Beſchlüſſe. Protocoll und Gericht.

Die Nothwendigkeit nun, die auf dieſe Weiſe gefaßten Beſchlüſſe zu conſtatiren, ergibt ſich von ſelbſt. Die einfachſte und bisher einzige Form dieſer Conſtatirung war das Protokoll der Generalverſammlung. Seine Nothwendigkeit wie ſein Inhalt ſind ſelbſtverſtändlich. Selbſtverſtändlich war auch die Einſicht der Regierung in daſſelbe, ſo lange die Genehmigung der Statuten Princip war. Jetzt ſind die Vereine frei. Es fragt ſich demnach jetzt, ob das Protokoll genügt, um die Beſchlüſſe zu conſtatiren.

Wir glauben nun, nachdem grundſätzlich die Beſchlüſſe der Generalverſammlung auch die Statuten umfaſſen, nein. Mit dieſem Rechte der Vereine iſt die Baſis ihres geſammten rechtlichen Verkehrs wenigſtens zum Theil in ihren eigenen Beſchluß gelegt. Es iſt nicht thunlich, jedem Einzelnen die Entſcheidung über die Frage zuzumuthen, ob ein ſolcher Beſchluß ein rechtlich gültiger geweſen oder nicht, während er ſich dem Verkehre mit dem Vereine gar nicht immer willkürlich entziehen kann. Man muß daher in demſelben Grade, in welchem die Vereine freier werden, feſter an dem Grundſatz halten, daß alle Beſchlüſſe und Wahlen aller Vereine dem competenten Gerichte mitzutheilen ſind. Das Gericht hat über dieſelben ein eigenes Protokoll zu führen. Dieſes muß zur Einſicht für jedermann offen ſtehen, genau wie die Grundbücher. Das Gericht muß ferner die Pflicht haben, gegen vereinswidrige Beſchlüſſe ein eigenes Verfahren einzuleiten. Wir würden daſſelbe in einfachſter Weiſe dahin formuliren, daß das Mitglied des Gerichts „für Vereinsweſen“ vorkommenden Falles dem Präſidium die Ungültigkeit des betreffenden Beſchluſſes zu notificiren habe. Beruhigt ſich das Präſidium dabei, ſo hat daſſelbe dieſen Beſchluß der Generalverſammlung anzuzeigen. Beruhigt es ſich nicht, ſo kann es ein eigenes Urtheil des Gerichts auf Grundlage einer eigenen Verhandlung provociren. Und hier kommen wir naturgemäß auf unſern frühern Gedanken zurück. Das einzige für

solche Fragen geeignete Gericht ist ein Geschwornengericht, und die Verhandlung kann und soll nur eine öffentliche und mündliche sein. Wir wollen uns hier nicht auf die Debatte über diesen Punkt im Einzelnen einlassen. Wohl aber behaupten wir, daß so gewiß wir Geschwornengerichte für Preßfragen bekommen haben, so gewiß werden wir Geschwornengerichte für das Vereinswesen bekommen. Auch hier wird die Natur der Sache mächtiger sein als alle Vorurtheile.

B. Oeffentliches Recht.

Das öffentliche Recht der Generalversammlung beruht nun auf demjenigen Wesen des Vereins, vermöge dessen jeder Verein an sich Glied des großen Organismus der freien Verwaltung, jede Art des Vereins aber ein Organ für einen besondern Theil derselben ist. Indem nun in der Generalversammlung der Verein seinen Willen setzt, so empfängt jeder Generalversammlungsbeschluß damit den rechtlichen Charakter einer dem öffentlichen Leben angehörigen Bestimmung, welche in die Kategorie der Verordnungen und Verfügungen der Regierung hinein gehört; sie haben nicht bloß ein Verhältniß zu den Mitgliedern des Vereins, sondern sie sind, obgleich sie die letztern speciell betreffen, öffentliche Akte; und in diesem Sinne entsteht ein Rechtsverhältniß derselben zu der Regierung, welches wir das öffentliche Recht der Generalversammlung nennen.

Der Inhalt dieses öffentlichen Rechts nun muß aber von diesem Standpunkt aus betrachtet werden. Hält man den letzteren fest, so ist das erstere ziemlich einfach.

a) Die Anzeige.

Wenn nämlich die Gegenstände des Vereinslebens dem Gesammtleben und nicht mehr bloß dem Interesse seiner Mitglieder wie bei der Gesellschaft angehören, so folgt, daß die Behörde das Recht auf Gegenwart und Kenntnißnahme in Bezug auf die Abhaltung der Generalversammlung hat. Sie kann daher ihre Vertreter zur Theilnahme an der letztern beauftragen. Dabei ist es nicht nothwendig, daß vom Verein eine specielle Anzeige der Generalversammlung gemacht werde; aber es ist so natürlich und zweckmäßig, daß wir eine dahin lautende gesetzliche Bestimmung für durchaus motivirt halten würden. Nur muß man dabei nicht so weit gehen wie das bayrische Vereinsgesetz, und die Beseitigung des Regierungsabgeordneten geradezu zu einem Motiv für die Schließung des Vereins erklären. Dagegen kann man recht wohl die Unterlassung der Anzeige mit einer Ordnungsstrafe belegen.

Eine nicht unwichtige Frage wäre dabei die, welches Amt der Abgeordnete haben soll. Wir werden im Interesse des Vereinsrechts den Satz bevorworten, daß die Regierung denselben senden kann, das Gericht aber denselben senden muß. Und zwar sind wir für die Abordnung eines Gerichtsbeamteten, weil eben die Constatirung und das Urtheil über die Beschlüsse dem Gerichte zugewiesen werden muß. Es ist daher auch naturgemäß, daß immer das Gericht dabei vertreten sei.

Bei den Vereinen dagegen, welche eine Concession haben, und die wir daher, weil sie specielle Verwaltungsrechte ausüben, Verwaltungsvereine genannt haben, halten wir die Gegenwart eines Abgeordneten der Regierung für nothwendig; dieselben sollen je nach der Art des Vereins aus dem betreffenden Departement der verschiedenen Ministerien abgeordnet werden. Jedenfalls haben aber nur die Abgeordneten der Regierung das Recht, gegen die Generalversammlung polizeiliche Maßregeln zu ergreifen. Handelt es sich dagegen um incidente Rechtsfragen, z. B. über die Rechtmäßigkeit einer Form des Verfahrens 2c., so kann die Versammlung auf den Ausspruch des Gerichtsabgeordneten compromittiren.

b) Das Versammlungsrecht.

So wie die Generalversammlung nun eröffnet ist, tritt für sie als Versammlung einfach das allgemeine Versammlungsrecht mit dem Rechte der Regierungsorgane ein, wie wir es eben dargestellt haben. Es ist kein Zweifel, daß die letzteren das Recht haben, die Versammlung auf die Gränzen ihres Rechts aufmerksam zu machen, in die Debatte selbst aber können sie sich eben so wenig mischen, als selbständige Anträge stellen. Sie können nur ihre Meinung durch den Präsidenten zur Geltung bringen. Der Präsident hat daher in jedem Stadium dem Organe der Regierung das Wort zu geben; aber er braucht keine Discussion desselben über Ansichten und Vorschläge zu gestatten. Er muß es demselben überlassen, auf gestellte Interpellationen zu antworten oder nicht. Entschieden aber hat dasselbe das Recht, unter seiner Verantwortlichkeit den Präsidenten zu veranlassen, daß er dem einzelnen Redner das Wort nehme; will der Präsident das nicht, so kann der Regierungsvertreter die Versammlung schließen. Ebenso kann der letztere die Abstimmung über jeden Beschluß sistiren; allein er soll verpflichtet sein, dieß zu motiviren. Der Widerspruch zwischen den Statuten und dem Beschluß ist dabei kein Grund der Sistirung, da hierüber das Gericht entscheidet. Die Maßnahmen gegen Einzelne, welche die Versammlung benutzen, um Gesetzwidrigkeiten in Wort und That zu begehen, sollen stets nur gegen den Einzelnen gehen. Es muß aber

dem Takte der Regierungsorgane überlaſſen bleiben, zu entſcheiden, ob vermöge der Ordnungswidrigkeit Einzelner die ganze Verſammlung geſchloſſen werden ſoll. Darüber läßt ſich nichts Genaueres angeben.

c) Die Beſchlüſſe und die Oberaufſicht.

Die Oberaufſicht über die Beſchlüſſe ſelbſt hat nun eine weſentlich andere Geſtalt, je nachdem man die gerichtliche oder die polizeiliche Thätigkeit ins Auge faßt.

Der oberſte Grundſatz für die gerichtliche Thätigkeit iſt, daß der Beſchluß nur dann volle Gültigkeit hat, wenn das Gericht denſelben *regiſtrirt*. Der Gerichtsverordnete hat daher das Recht, nicht bloß Protokollführung zu verlangen, ſondern auch die Uebereinſtimmung des gefaßten mit dem protokollirten Beſchluſſe zu erklären. Hat er Zweifel, ſo kann er den Präſidenten veranlaſſen, die Abſtimmung noch einmal vornehmen zu laſſen. Gewiß hat er das Recht, auf die Nichtigkeit eines Beſchluſſes im Vornhinein aufmerkſam zu machen; nicht das, ihn um ſeiner Nichtigkeit willen zu ſiſtiren. Das Gericht *entſcheidet*; ſein Urtheil iſt die wahre Oberaufſicht über die Beſchlüſſe, in ſo weit ſie nicht öffentliche Gefahren oder Verbrechen enthalten.

Der oberſte Grundſatz für die polizeiliche Thätigkeit in Beziehung auf die Beſchlüſſe iſt, daß das Regierungsorgan nur dann einzutreten hat, wenn der Beſchluß eine Gefährdung oder ein Verbrechen enthält. Es kann demnach im erſten Falle den Beſchluß zwar nicht für nichtig erklären, wohl aber ſeine Gültigkeit ſuſpendiren bis zur Entſcheidung der höhern Stelle. Im zweiten Falle iſt natürlich nicht von einer Nichtigkeit, ſondern von einer Verfolgung auf ſtrafrechtlichem Wege die Rede. Die weiteren Folgen gehören dann dem Strafproceß.

Dritter Theil. Das Verwaltungsrecht des Vereinsweſens.

Begriff und Inhalt im Allgemeinen.

Es iſt am Ende ſehr erklärlich, daß bis jetzt ſelbſt in denjenigen Arbeiten, welche ſich mit dem Vereinsweſen ſpecieller beſchäftigt haben, von einer Verwaltung oder gar von einem Verwaltungsrecht der Vereine keine Rede iſt. Man hat eben bisher überhaupt die Vereine nur noch als Organiſationen betrachtet, welche dazu da ſind, um die Intereſſen der Mitglieder zu vertreten, und bei ſolchen, die das nicht thun, immer die Verwaltung derſelben als ein Ehrenamt betrachtet, bei dem von einem ſtrengen Recht nicht die Rede war. Dazu kam und kommt auch jetzt noch, daß man ja auch im Staatsleben das Verwaltungsrecht ſo gut als gar nicht kennt, geſchweige denn behandelt. Hat doch z. B. *Gerber* in ſeinem Staatsrecht die Verwaltung brevi manu erledigt,

und Bluntschli in der neuen Auflage die ganze Arbeit einfach ignorirt; das Vereinswesen erscheint auf fünf Seiten! — Wir müssen daher allerdings mit der Bemerkung beginnen, daß es bisher gar keine Darstellung der Verwaltung der Vereine und gar keine Lehre des Verwaltungsrechts derselben gegeben hat.

So wie aber nun das Vereinswesen aus jener Vereinzelung heraustritt, welche es bisher im ganzen öffentlichen Leben charakterisirt hat, und zu einem großen, fast allgegenwärtigen, machtvollen Organismus des Gesammtlebens wird, kann ein solcher Zustand in Wissenschaft und Recht nicht fortdauern.

Die Grundlage des richtigen Verständnisses für die weitere Entwicklung ist es nun offenbar, daß man den Gedanken festhält, in dem Verein eine persönliche Einheit zu erkennen, welche dem Wesen des Staats auch hier analog ist. Wie daher in dem, was wir Präsidium und Generalversammlung im Verein genannt haben, das Analogon der Elemente der Verfassung vorhanden ist, so ist auch die Verwaltung im Verein selbständig, und es ist klar, daß die Funktionen der Verwaltung und ihr Recht auch hier als das Analogon der Verwaltung und des Verwaltungsrechts des Staats betrachtet werden müssen. Damit denn tritt hier ein selbständiger Theil der Vereinslehre auf; und das Folgende wird zeigen, von welcher entschiedenen Wichtigkeit es ist, daß man sich darüber einig werde.

Gibt es nämlich demnach eine selbständig zu denkende Verwaltung im Vereinswesen, so muß sie wenigstens ihrem Princip nach in zwei Hauptgebiete zerfallen. Wir werden nothwendig unterscheiden müssen zwischen dem, was wir die vollziehende Gewalt, und die eigentliche Verwaltung nennen. Die Funktionen beider sind schon an und für sich so wesentlich verschieden, daß von einem gleichen Recht derselben gar keine Rede sein kann; und endlich kann hier wie im Staate das Princip der Verantwortlichkeit erst dann zu einem praktischen Systeme erhoben werden, wenn wir ihm das praktische System jenes Organismus zum Grunde legen.

Gehen wir daher nunmehr von dieser Selbständigkeit der Verwaltung gegenüber der Verfassung des Vereins aus, so scheiden wir zwei Organismen der ersteren. Wir erkennen als den Organismus der vollziehenden Gewalt den *Verwaltungsrath*, und als den Organismus der eigentlichen Verwaltung die Angestellten oder *Beamten* des Vereins. Es wird demnach darauf ankommen, das Recht beider so wie ihr Verhältniß zum Ganzen des Vereins selbständig darzulegen.

Um das aber durchzuführen, müssen wir Eine Bemerkung vorausschicken.

In der That wäre es nämlich leicht, die Anwendung der obigen Begriffe faſt ſtreitlos zur Geltung zu bringen, wenn alle Vereine in Umfang und innerer Entwicklung gleich wären. Allein ſie ſind gerade in dieſer Beziehung unendlich verſchieden. Wir haben in der Lehre vom Regierungsrecht nachgewieſen, wie ſich auch im Staatsleben erſt langſam und unter großen Kämpfen die Scheidung und die faktiſche und rechtliche Selbſtändigkeit der großen Organe, des Oberhauptes, der Geſetzgebung und der Verwaltung vollzieht, und wie ſich eben erſt auf Grundlage dieſer Scheidung ein wirklich organiſches Recht des Staatslebens ausbildet. Ja, die Epochen des Staatslebens ſind eben in der That nichts anderes, als die hiſtoriſchen Stufen der Selbſtändigkeit und Scheidung jener Organismen und ihrer rechtlichen Funktionen. Wir ſind auf dieſer Baſis dahin gelangt, daß alle Staaten zu dieſer organiſchen Geſtalt gelangen werden und gelangen müſſen. Nun denn — das Vereinsweſen iſt vermöge der Natur der verſchiedenen Vereine zwar dem Staate analog, aber es iſt unfähig, jene Unterſcheidung praktiſch in allen ſeinen Formen durchzuführen, weil die Vereine vielfach zu klein ſind, um ſolche ſelbſtändige Organismen auszutragen, während andere wieder vollſtändig dazu befähigt ſind. Die Geſammtheit des Vereinsweſens zeigt uns daher gegenüber dem ſtaatlichen, zum klaren Organismus anſtrebenden Leben alle Zuſtände des Staates und ſeiner Geſchichte gleichzeitig nebeneinander — wie uns die Aſtronomen ſagen, daß alle Zuſtände unſerer Erdbildung in der Geſammtheit aller Himmelskörper gleichzeitig neben einander daſtehen. Ein Theil der Vereine wird daher ſtets ſtatt der Unterſcheidung von Präſidium, Generalverſammlung und Verwaltungsrath eigentlich faſt alle Gewalt im Präſidium vereinen und keine ſelbſtändige vollziehende Gewalt haben; ein anderer wird einen ſehr unentwickelten Verwaltungsrath beſitzen; ein anderer wird der Generalverſammlung einen weſentlichen Theil der Funktionen des Verwaltungsrathes geben; noch ein anderer wird dagegen dem Verwaltungsrath ſo viele Rechte einräumen, daß die beſchließende Gewalt faſt funktionslos wird. Es iſt natürlich, daß dieſe Verwirrung der Verhältniſſe und Begriffe um ſo größer iſt, je unklarer man ſich auch rechtlich über Weſen und Werth der Begriffe und Unterſchiede von Geſetzgebung und Verwaltung iſt. Wir dürfen daher nicht erwarten, eine concrete unmittelbare Anwendung des Folgenden auf den gegenwärtigen Zuſtand des Vereinsweſens zu erzielen; und wir werden auf mehr als Einem Punkte Gelegenheit haben zu zeigen, wie die Arten der Vereine vermöge ihrer Natur hier eingegriffen haben. Wohl aber halten wir die Ueberzeugung feſt, daß dennoch jene Unterſcheidung die einzige Art iſt, um zu einer definitiven

Gestalt des Verwaltungsrechts der Vereine zu gelangen, und die Fragen zu beantworten, die sich aus dem gegenwärtigen unklaren Zustande ergeben. Möge man das Folgende in diesem Sinne freundlich beurtheilen.

I. Der Verwaltungsrath als Verordnungsgewalt.

A. Inneres Recht.

a) Natur und Stellung des Verwaltungsrathes. Der „Vorstand" des Handelsgesetzbuchs. Verhältniß zum Präsidium und zum Aufsichtsrath.

Kein Theil des ganzen Rechts des Vereinswesens, ja kein Begriff und kein Wort im ganzen Gebiet desselben ist so unklar und unbestimmt, wie das, was wir den „Verwaltungsrath" nennen. Dennoch bringt es die Natur des Vereins mit sich, daß gerade der Verwaltungsrath das Hauptorgan desselben ist. Wir müssen die Behauptung aufstellen, daß so lange man dieses Organ in Stellung und Funktion nicht genau und klar bestimmt hat, überhaupt ein eigentliches Vereinsrecht nicht möglich ist: und das um so mehr, als uns hier nicht bloß die ganze Literatur, Handelsrecht und Arbeiten über Vereine überhaupt im Stiche lassen, sondern auch die Gesetzgebung in so hohem Grade unfertig ist, daß man mit derselben in den allermeisten Fällen gar kein brauchbares Resultat zur Entscheidung der betreffenden Fragen erzielt. Wir werden daher mit dem Versuch beginnen, kurz den gegenwärtigen Zustand der Anschauungen in dieser Beziehung zu charakterisiren.

Daß nämlich irgend ein Organ nothwendig sei, welches den Verein als Einheit vertritt, darüber mußte man sich natürlich bei dem ersten Gedanken über das Vereinsrecht überhaupt einig sein. Daß dieses Organ gewisse selbständige Rechte und Pflichten sowohl gegenüber Dritten als gegenüber dem Verein selbst haben müsse, war klar. Allein im Anfang des Vereinswesens — und über diesen Anfang sind wir keineswegs hinaus — beachtete man Stellung, Funktion und Recht dieses Organs überhaupt nicht. Alle älteren Vereinsgesetze bis zum Handelsgesetzbuch haben daher über die „Vorstände" der Vereine gar keine Bestimmungen. Das öffentliche Recht sah die Sache ganz und gar als eine Angelegenheit der Vereinsglieder an, und demgemäß war der historisch erste Standpunkt der, daß man den gesammten Vorstand und die Bestimmungen über seine Verhältnisse den Statuten überließ und die Wahrung der allgemeinen Rechtsprincipien durch die Genehmigung dieser Statuten zu erreichen suchte. Die Vereinsgesetze Deutschlands erwähnen daher des „Vorstandes" ursprünglich überhaupt nicht; selbst das in seiner polizeilichen Fürsorge am weitesten gehende Vereinsgesetz Oesterreichs von 1852 hat gar keine Bestimmungen über

denſelben. Von einer Scheidung zwiſchen Präſidium und Vorſtand iſt daher hier noch keine Rede.

Erſt als mit den fünfziger Jahren das Vereinsweſen ſich dem wirthſchaftlichen Leben ernſtlich zuwendet, und die Macht und Bedeutung der Vereine hauptſächlich ihren Schwerpunkt in den Aktiengeſellſchaften findet, wird es klar, daß dieſes Organ eine ganz eigenthümliche, ſelbſtändige Stellung hat. Das Handelsgeſetzbuch verſucht dieſelbe daher auch zuerſt zu formuliren, und gelangt dabei zu folgenden drei beachtenswerthen Reſultaten. Zuerſt fordert es unbedingt, daß jeder Verein einen „Vorſtand" haben müſſe; zweitens ſtellt es den Grundſatz auf, daß die Handlungen des Vorſtandes unbedingt die Geſellſchaft verpflichten, ohne daß eine vertragsmäßige Beſchränkung von Seiten der „Geſellſchaft" Dritten gegenüber eine Gültigkeit habe, und drittens, daß der Vorſtand die Geſchäftsleitung zu überwachen habe. Daneben hat das Handelsgeſetzbuch noch einen „Aufſichtsrath," den es aus der Commandite herübernahm, und endlich ſpricht es auch von „Beamten der Geſellſchaft" (§. 235).

Das war offenbar ein großer Fortſchritt. Allein dabei ſtehen zu bleiben, war unmöglich. Denn dieſer Vorſtand kann aus einer oder mehreren Perſonen beſtehen, und dieſe mehreren haben ganz gleiche Rechte und haften daher auch für einander, was ſchon an und für ſich nicht praktiſch erſcheint. Von einem Vorſtand des Vorſtandes iſt noch keine Rede; das Präſidium mit ſeinen ſpecifiſchen Aufgaben iſt nicht vorhanden; das Geſetz überläßt die Bildung deſſelben offenbar dem Ermeſſen der Mitglieder. Aber auch, welche Pflichten der „Vorſtand" in Beziehung auf den Verein als Ganzes, oder ſpeciell auf die Beſchlüſſe der Generalverſammlung habe, iſt nirgends erwähnt; es iſt noch nicht geſagt, welche Rechte derſelbe in Bezug auf die „Beamten" der Geſellſchaft habe; kurz der Vorſtand des Handelsgeſetzbuchs iſt eine noch vollſtändig unklare Verſchmelzung der Funktionen der Vollziehung mit dem des Präſidiums.

Das Handelsrecht iſt nun über dieſen vollkommen unfertigen Standpunkt nicht hinausgekommen. Der Grund davon iſt offenbar der, daß das Handelsgeſetzbuch nur an Vereine dachte, welche eben „Geſchäfte" betreiben, und daß daher der Vorſtand des Handelsgeſetzbuches im Grunde nur der Geſchäftschef des Vereins iſt. Er iſt in der That nichts anderes, als der Leiter des „Handelsgeſchäfts," deſſen Umfang den ganzen Geſichtskreis des Handelsgeſetzbuchs ausfüllt.

Als nun die große Vereinsbewegung unſerer Gegenwart ihren zweiten Schritt that, und das Gebiet der Genoſſenſchaften beſchritt, ward es klar, daß der Vorſtand nicht bloß weſentlich dazu da ſei, um

die Buchführung zu inſpiciren (Handelsgeſetzbuch §. 239), ſondern in ſehr bedeutſamer Weiſe mit ſeiner Selbſtthätigkeit in das Leben der Vereine eingreifen werde. Auch hatte ſich unterdeſſen namentlich bei den großen Creditinſtituten und Eiſenbahnen ſchon herausgeſtellt, daß der Vorſtand denn doch wichtige Dinge zu thun habe. Der Proceß, den wir bereits oben angedeutet, nahm daher feſtere Formen an: da das Geſetz ſchwieg, ſo begannen die Statuten namentlich der größern Geſellſchaften den Begriff des „Vorſtandes“ aufzulöſen, und an ſeine Stelle den Vorſitzenden und den „Verwaltungsrath“ zu ſtellen. Zugleich fingen ſie an, mit möglichſter Genauigkeit die entſcheidende Gränze zwiſchen der Berechtigung der Generalverſammlung und der dieſes Verwaltungsrathes zu ziehen, wobei es ſich dann naturgemäß herausſtellte, daß man wieder den Präſidenten von dem Verwaltungsrath ſchied, dem erſteren zunächſt die formale Vertretung der Geſellſchaft und die formale Leitung deſſelben übertrug. So ſind in allen neuern wichtigern Statuten wir glauben ausnahmslos die drei großen Elemente des perſönlichen Organismus, Präſidium, Generalverſammlung und Verwaltungsrath bereits ſelbſtändig aufgefaßt; freilich noch ohne daß ihr rechtliches Verhältniß ſchon zur klaren Durchbildung gediehen wäre.

Die neueſte Geſetzgebung hat nun von dieſer Entwicklung des praktiſchen Lebens wenig Nutzen gehabt. In dem preußiſchen, ſächſiſchen und andern Geſetzen über Erwerbsgenoſſenſchaft lebt der „Vorſtand“ des Handelsgeſetzbuches noch fort; ſtatt einer beſtimmten Präciſion ſeiner Stellung begnügt man ſich mit den bekannten Ausdrücken der „Verpflichtung zum Sorge tragen“ u. ſ. w. Zugleich hat man die Vorſtellung von der überwachenden Thätigkeit des „Aufſichtsraths“ ſo weit ausgebildet, daß derſelbe eigentlich den Verwaltungsrath unmöglich macht, da der erſtere den letzteren ſogar ſuſpendiren kann. Es ſind die römiſchen Tribunen im Vereinsweſen der neueren Zeit, nur mit dem Unterſchied, daß ſie keine beherrſchte Claſſe gegenüber der herrſchenden, ſondern nichts als die wirthſchaftliche Polizei im Vereinsweſen vertreten.

Die engliſche und franzöſiſche Geſetzgebung ſind in dieſer Beziehung nicht weiter als die deutſche. Die „directors“ der erſteren und die „directeurs“ der letztern ſind ganz genau der „Vorſtand“ des deutſchen Rechts; das Comité de surveillance und die ziemlich unklaren „trustees“ der engliſchen societies ſind der Aufſichtsrath. Eine öffentlich rechtliche Jurisprudenz über das Verhältniß dieſer Elemente gibt es auch dort nicht.

Gegenüber dieſer Lage der Dinge wird uns nun kaum etwas anderes übrig bleiben, als uns auf die Natur der Sache zu berufen,

und ſie als Quelle der Rechtsbildung auf dieſem Gebiete anzunehmen. Dieſe Natur der Sache aber iſt folgende.

Iſt der Verein wirklich eine perſönliche Einheit, ſo bedarf derſelbe eines Organes, welches genau dieſelbe Funktion hat, wie die verordnende Gewalt im Staate. Dieſes Organ hat die Aufgabe, den Willen des Vereins durch ſeinen Willen, das iſt durch ſeine Beſchlüſſe, zur Ausführung zu bringen. Indem es dieſe Aufgabe hat, hat es auch diejenigen Rechte, welche aus derſelben folgen, und mithin auch diejenige Verantwortlichkeit, welche damit verbunden iſt. Und das Organ, welches auf dieſe Weiſe die vollziehende Gewalt des Vereins iſt, iſt eben der Verwaltungsrath.

Der Verwaltungsrath ſteht daher neben dem Präſidium. Er hat keine Vertretung des Vereins nach Außen. Es iſt gänzlich falſch, ihn als „Vorſtand" mit dem Präſidium zuſammenzuwerfen; es iſt falſch, dem einzelnen Mitgliede deſſelben das Recht des Ganzen zu geben, wie das Handelsgeſetzbuch es thut. Es iſt falſch, ihn mit der „Direktion" zu verſchmelzen, wie es im Handelsrecht nur zu häufig geſchieht. Es iſt falſch, ihn damit dem „Aufſichtsrathe" unterzuordnen, wie die Genoſſenſchaftsgeſetze es gethan haben. Man muß ihn vielmehr als ein ganz ſelbſtändiges Organ mit eigenem Recht betrachten. Und das Syſtem, welches ſich daraus ergibt, iſt folgendes:

b) Die Rechte des Verwaltungsrathes.

1) Princip dieſer Rechte.

Die Rechte des Verwaltungsrathes müſſen als der Ausdruck ſeiner naturgemäßen Funktion im Leben des Vereins betrachtet werden. In der That iſt aber die letztere an ſich einfach.

Offenbar nämlich ſind, wenn der Verein als ſelbſtändige perſönliche Einheit erkannt wird, die Funktionen des Verwaltungsrathes ihrem Weſen nach gegeben in dem Inhalt deſſen, was wir als verordnete Gewalt im Regierungsrecht bezeichnet haben. Demgemäß wird man nur das Analogon der Geſetzgebung im Verein aufzuſtellen brauchen, um die Rechte und Pflichten des Verwaltungsrathes zu beſtimmen.

Das iſt nun im Allgemeinen ſehr richtig. Allein das Verhältniß, welches ſich daraus ergibt, empfängt nun durch die Natur des Vereins im Vergleiche zum Staate eine weſentlich erhöhte Bedeutung.

Der Verein, mag er ſein welcher immer er will, iſt nicht im Stande, für die einzelnen Geſchäfte, Punkte und Fragen, welche ſich in ſeiner Verwaltung ergeben, beſtändig gegenwärtig zu ſein, oder ausreichende Beſtimmungen feſtzuſtellen. Er kann und ſoll allerdings in ſeinen Statuten ſeinen Zweck und die Mittel, mit denen er den-

ſelben zu erreichen trachtet, ſo beſtimmt als möglich aufſtellen, und in ſeinen Generalverſammlungen die einzelnen weſentlichen Punkte der Verwaltungsthätigkeit definitiv ordnen. Allein für das wirkliche Leben reichen keine Statuten der Welt aus, und die Generalverſammlungen ſind nicht bloß erfahrungsgemäß, ſondern ihrer Natur nach geradezu unfähig, ſich mit mehr als ganz einzelnen Punkten eingehend zu beſchäftigen. Man hat das beklagt; es würde ergebnißreicher geweſen ſein, wenn man es ſtatt deſſen erklärt hätte. Denn man würde dabei erkannt haben, daß dieß nicht bloß gegenwärtig bei den Generalverſammlungen ſo iſt, ſondern für den größten Theil aller Vereine ewig ſo bleiben wird. In der That nämlich hat der Verein nur Einen Zweck, und jedes Mitglied hat viele; der Verein umfaßt nur einen kleinen Theil des Capitals oder Einkommens jedes Einzelnen, der Einzelne ſelbſt hat daneben hundert andere wirthſchaftliche und perſönliche Aufgaben. Es iſt daher ganz unmöglich, von der Generalverſammlung jemals mehr als eine ſehr geringe Betheiligung an der Thätigkeit des Vereins zu erwarten; davon können und werden höchſtens die Arbeitervereine eine Ausnahme machen. Die Generalverſammlung iſt daher allerdings ſtets im Principe die höchſte Gewalt des Vereins, aber in der Wirklichkeit iſt ſie nur ausnahmsweiſe fähig, in ihren Beſchlüſſen in die Verwaltung hineinzugreifen; und erfahrungsmäßig geſchieht es auch ſo gut als nie, daß ſie eingreift, wo es ſich um die concreten Verhältniſſe des Vereins handelt. Je länger das Vereinsweſen beſteht, um ſo mehr wird man dieſe Thatſache als eine ganz naturgemäße anerkennen.

Es ergibt ſich daraus im umgekehrten Verhältniß zum Staatsleben, daß, mag ein Verein formell organiſirt ſein wie er will, der Schwerpunkt ſeines thätigen Lebens nie in ſeiner beſchließenden, ſondern in ſeiner vollziehenden Gewalt, nie in der Generalverſammlung, ſondern im Verwaltungsrath liegen wird. Und wollen wir dieß genauer beſtimmen, ſo werden wir ſagen, daß der Verwaltungsrath allerdings formell nur zur Ausführung des Inhalts der Statuten und der Generalverſammlungsbeſchlüſſe, in Wirklichkeit dagegen zur Erſetzung des in beiden liegenden Mangels beſtimmt iſt. Es iſt praktiſch und ſachgemäß gar keine Frage, und keine Statuten oder Geſetzgebungen werden das jemals ändern, daß der Verwaltungsrath der eigentlich und wahrhaft thätige Verein iſt.

Daraus nun ergibt ſich das, was wir als die wahre und höhere Funktion des Verwaltungsrathes anſehen müſſen; und hier tritt auch der weſentliche Unterſchied zwiſchen der Stellung der vollziehenden Gewalt im Staate und im Verein zu Tage.

Während wir nämlich im Staate fordern, daß die vollziehende

Gewalt bei allem, was sie thut und will, stets vor allem das Gesetz und seine Ausführung vor Augen haben muß, und nur ausnahmsweise Beschlüsse zu fassen hat, wo das Gesetz mangelt, hat der Verwaltungsrath im Grunde den Zweck des Vereins und seine Verwirklichung als seine Aufgabe zu betrachten, wobei Statuten und Generalversammlungsbeschlüsse mit ihrem Inhalt ihm vielmehr nur als Grundlage und Gränzen seiner Thätigkeit gelten müssen. Er wird daher in fast allen Fällen in der That als gesetzgebende Gewalt des Vereins faktisch funktioniren und daher faktisch die gesetzgebende und verordnende Gewalt in seinen Händen vereinigen müssen, wenn überhaupt der Verein seinen Zweck erreichen soll. Das könnte nur dann anders sein, wenn der Verein in der Lage wäre, lange dauernde und eingehende Generalversammlungen abzuhalten; nur einem ausführlichen Beschlusse der letztern gegenüber könnte der Verwaltungsrath wieder ganz den Charakter eines reinen Vollzugsorgans annehmen. Das aber ist und kann nur ausnahmsweise der Fall sein. Und diese naturgemäße Stellung des Verwaltungsrathes ist es nun, welche die Ordnung und das Recht desselben in jedem Verein bedingen muß.

2) Die Ordnung des Verwaltungsrathes.

Was nun zuerst die Ordnung des Verwaltungsrathes betrifft, so folgt aus dem Obigen erstlich, daß jeder Verein neben seinem Präsidium einen selbständigen Verwaltungsrath mit der Vollzugsgewalt bekleidet haben sollte. Wesentlich, und durch die unklare Vorstellung vom „Vorstande" stark verwischt ist dabei der Unterschied vom Präsidium. Das Präsidium soll allerdings stets am Verwaltungsrath Theil nehmen; aber es sollte, wie schon erwähnt, stets unmittelbar von der Generalversammlung und nicht vom Verwaltungsrath gewählt werden. Denn der Präsident ist keineswegs bloß der „Vorsitzende" für formale Angelegenheiten. Im Gegentheil hat derselbe vielmehr die wesentliche Aufgabe, gegenüber jener großen, in den meisten Fällen unbeschränkten Gewalt des Verwaltungsrathes, die Statuten und die Generalversammlungsbeschlüsse zur Geltung zu bringen. Er muß daher das Recht haben, den Beschlüssen des Verwaltungsrathes seine Zustimmung zu verweigern und sie gegen persönliche Haftung und Verantwortlichkeit vor der Generalversammlung auch zu sistiren. — Die zweite Grundlage der Ordnung des Verwaltungsrathes ist die Wahlordnung desselben. Diese Wahlordnung enthält stets und nothwendig zwei Grundsätze: erstlich Wahl der Mitglieder durch die Generalversammlung, und zweitens den Wechsel in den Personen des Verwaltungsrathes. Beide Grundsätze liegen nicht bloß im Wesen der Freiheit des Vereins,

ſondern vielmehr in der eben bezeichneten Stellung des Verwaltungsrathes. Wieder einmal hat die Geſetzgebung dieß Gebiet gar nicht berührt; nur das praktiſche Leben hat jene Grundſätze wenigſtens zum Theil zur Geltung gebracht. Die Scheidung des Präſidiums vom Verwaltungsrathe fehlt freilich auch vielen Statuten; dagegen iſt der Wechſel der Verwaltungsräthe ein ſo allgemeiner Grundſatz, daß man ſeine wahre Bedeutung faſt überſehen hat; ſo ſehr, daß die neuen Geſetze Englands, Frankreichs und Deutſchlands, indem ſie den Aktiengeſellſchaften das Recht gaben, ſich ſelbſt Statuten zu geben, den Fall gar nicht ins Auge faßten, daß ein Verein ſich lebenslängliche Verwaltungsräthe wählt. Würde das Gericht irgend einen geſetzlichen Anhaltspunkt haben, einer ſolchen Beſtimmung ſeine Genehmigung zu verweigern? Wir meinen ja, ſo lange noch die höhere Natur der Sache das Geſetz erſetzen darf. Denn die obigen Punkte ſind Lebensfragen des geſammten Vereinsweſens; ein nicht wechſelnder Verwaltungsrath iſt ein organiſcher Widerſpruch mit dem Verein, und zwar ganz gleichgültig, um welche Art des Vereins es ſich dabei handelt.

3) Pflichten deſſelben.

An dieſe Fragen über die Ordnung des Verwaltungsrathes ſchließen ſich nun zunächſt die über ſeine Pflichten.

Es iſt ein ſehr untergeordneter Standpunkt, wenn man mit dem Handelsgeſetzbuch die Pflicht des Verwaltungsrathes in der Ausführung der Beſchlüſſe der Generalverſammlung, der praktiſchen Aufrechthaltung der Statuten und der Reviſion der Bücher ſucht. Es iſt ebenſowenig ausreichend, obgleich dagegen ſchon ein bedeutender Fortſchritt, wenn die meiſten Statuten dem Verwaltungsrath in irgend einem Paragraphen eine Reihe einzelner Pflichten und Aufgaben auferlegen. Wir müſſen vielmehr behaupten, daß der Verwaltungsrath überhaupt die Pflicht zu allen denjenigen Erwägungen, Unterſuchungen, Beſchlüſſen und Maßnahmen hat, welche für die vollſtändige Erfüllung des Vereinszweckes nothwendig oder wichtig ſind. Es läßt ſich dafür gar keine Gränze aufſtellen, als diejenige, die ihm eben in den Statuten oder den Beſchlüſſen der Generalverſammlung vorgezeichnet iſt. Es iſt nicht bloß Pflicht des Verwaltungsrathes, zu thun, was er thun ſoll, ſondern er iſt verpflichtet zu allem, was er thun kann; und er ſelber muß daher in dem höchſten Verſtändniß des Vereinszweckes dafür den richtigen Inhalt ſuchen. Für alles das iſt er damit auch verantwortlich; und daher iſt in der That naturgemäß dieſe Verantwortlichkeit des Verwaltungsrathes der Kern des ganzen Vereinsrechtes, wie wir unten ſehen werden. Der wahre Verwaltungsrath ſoll nicht bloß praktiſch,

ſondern vielmehr geiſtig den Verein in ſich tragen und zum Ausdruck bringen, denn in ihm erſt lebt in Wahrheit der Verein. Das iſt das Princip der Pflicht des Verwaltungsrathes.

4) Die einzelnen Rechte deſſelben.

Dieſer Pflicht deſſelben entſprechen nun die einzelnen Rechte des Verwaltungsrathes.

Es iſt falſch, wie die Geſetze es thun, von den Rechten des Verwaltungsrathes gar nicht zu reden. Es iſt aber auch falſch, dieſelben mit Paragraphen erſchöpfen zu wollen, wie viele Statuten. Wo das geſchieht, muß die Aufzählung ſolcher einzelner Rechte des Verwaltungsrathes angeſehen werden als die Beſtimmung derjenigen Punkte, deren ſich die Generalverſammlung zu Gunſten des Verwaltungsrathes *entäußert* hat. Es muß daher angenommen werden, daß ein Beſchluß der Generalverſammlung über einen, dem Verwaltungsrathe ſtatutariſch zugewieſenen Theil der Verwaltung nur als Statutenänderung gültig wird. Im Uebrigen aber muß man die Rechte des Verwaltungsrathes von einem andern Standpunkte betrachten.

Der Verwaltungsrath hat nämlich ein Recht auf alles, was ihm nicht *ausdrücklich durch Statuten oder Vereinsbeſchluß entzogen iſt*; und er iſt verpflichtet, dieſe Rechte auch wirklich auszuüben.

Dieſe Rechte ſind die der Vollzugsgewalt überhaupt; und hier tritt wieder das Analogon des Staats ein.

Der Verwaltungsrath hat nämlich erſtens das *Recht der Verordnung*. Und zwar müſſen wir ihm das Recht der Vollzugsverordnung ſelbſtverſtändlich zuerkennen. Weſentlich aber hat er das ausgedehnteſte Recht der Verwaltungsverordnung in dem von uns in Bd. I. aufgeſtellten Sinn; ja, es liegt eben in der Natur des Vereins, daß gerade dieſe Verordnungen — die eigentlichen „Beſchlüſſe“ des Verwaltungsrathes — die ganze Vereinsverwaltung beſtimmen. Derſelbe wird zum bei weitem größten Theil das ganze Gebiet der an ſich der Geſetzgebung gehörigen Beſtimmungen durch ſeine Beſchlüſſe beherrſchen; er wird in der That den größten Theil der „Geſetzgebung“ im Vereine ſelbſt ausüben. Endlich aber ſtehen wir nicht an, dem Verwaltungsrath auch das Recht auf Nothverordnung zu geben in dem Sinne, daß er die Ausführung ſtatutariſcher Beſtimmungen oder Beſchlüſſe der Generalverſammlung im Falle äußerer Gefahr gegen eigene Verantwortlichkeit ſiſtiren könne; dagegen kann er nie das Recht haben, ſie wirklich aufzuheben.

Der Verwaltungsrath hat zweitens unzweifelhaft das *Organi-*

sationsrecht. Dasselbe übt er theils durch die Instruktionen und Geschäftsordnungen, theils aber durch die Wahlen der Beamten des Vereins. Beide Dinge können nie Gegenstand der Beschlüsse der Generalversammlung werden, und zwar deßhalb nicht, weil dadurch die Verantwortlichkeit des Verwaltungsrathes vernichtet würde. Auch dieß ist ein Satz, der in den Statuten nicht aufgenommen zu sein braucht, um als allgemeines Vereinsrecht zu gelten.

Was endlich drittens die Zwangsgewalt des Verwaltungsrathes betrifft, so kann er sie nur gegen Dritte durch seine Beamteten ausüben. Gegen Mitglieder kann er dieß nur dann, wenn die Statuten oder Beschlüsse ihn ausdrücklich dazu ermächtigen und nur bis zum Grade dieser Ermächtigung.

Alle diese Sätze empfangen nun Modifikationen bei den concessionirten Vereinen, die aber schon dem öffentlichen Recht angehören.

5) Die Ausschüsse des Verwaltungsrathes.

Das, was wir bisher gesagt haben, gilt nur für den Verwaltungsrath im Ganzen. Ein etwas anderes Princip tritt dagegen für die Ausschüsse ein.

Die Ausschüsse entstehen, wo es sich nicht mehr um die Thätigkeit des Verwaltungsrathes im Ganzen, sondern um einzelne bestimmte Aufgaben desselben handelt, meistens um solche, bei denen eine Fachkenntniß nothwendig ist.

Grundsatz für die Ausschüsse ist, daß sie eine berathende und keine beschließende Gewalt haben und ihre Ansicht daher stets erst durch den Verwaltungsrath angenommen werden muß. Der letztere kann ihnen auch eine Executive einräumen; in diesem Falle ist sie aber auf das Engste zu beschränken; gegenüber Dritten haben die Ausschüsse nur ein Mandat; gegenüber dem Verein haften nicht sie, sondern der Verwaltungsrath, selbst wo derselbe ihnen die Vollziehung übertragen hat. Doch müssen wiederum, wenn vermöge dieser Uebertragung eine Haftung des letzteren entsteht, die Mitglieder des Ausschusses wieder jenem haften. Sind dagegen Ausschüsse statutarisch eingesetzt, so sind sie auch in Beschluß und Vollziehung dem Verwaltungsrath gegenüber selbständig, so weit die Bestimmung geht. Doch muß es Regel sein, daß Ausschüsse nur aus dem Verwaltungsrathe genommen werden können und daß auch statutarische Ausschüsse stets dem Verwaltungsrathe zu berichten haben. Wir glauben, daß auch ihnen gegenüber der letztere das Recht der Sistirung ihrer Beschlüsse und Maßnahmen unter Vorlage an die Generalversammlung haben müsse. Werden sie außerhalb desselben eingesetzt, so erscheinen sie stets als berathende Fachmänner,

welche der Generalversammlung Bericht zu erstatten haben, deren Mandat aber nur für ganz bestimmte Fälle gilt.

B. Oeffentliches Recht.

Das öffentliche Recht — das Recht zwischen Verwaltungsrath und Regierung — ist nun wohl nach dem obigen Begriff des ersteren sehr einfach, wenn man den Verwaltungsrath eben in der angegebenen Weise von dem Präsidium und der Generalversammlung trennt, und ihn selbständig betrachtet.

Da nämlich der Verwaltungsrath stets formell nur die vollziehende Gewalt des Vereins ist, mögen seine Beschlüsse und Thätigkeiten sonst enthalten was sie wollen, so folgt, daß er principiell auch nur der Generalversammlung, und überhaupt nicht der Behörde verantwortlich werden kann, so lange er nicht etwas thut, was gegen das allgemeine Recht oder gegen die öffentliche Sicherheit verstößt. Man muß im Namen der Freiheit des Vereinswesens daran festhalten, daß die Beschlüsse und Thätigkeiten desselben die Behörde und auch das Gericht *gar nichts angehen*, so lange es sich um nichts anderes, als um das Verhältniß desselben zu den Statuten oder den Beschlüssen des Vereins handelt. Es ist Sache des Vereins selbst, seinen Verwaltungsrath für Ueberschreitung in dieser Beziehung verantwortlich zu machen. Es ist zwar wahr und richtig, daß der Verwaltungsrath den ganzen Verein auch dann verpflichtet, wenn er ohne Auftrag und selbst gegen denselben handelt; allein damit hat die Regierung gerade so wenig zu thun, wie mit der Ueberschreitung jedes andern Mandats. Diesen Grundsatz haben die neuen Gesetze, auch das Genossenschaftsrecht aufgenommen. (Nordd. Gesetz §. 20. 21.) Die in demselben Gesetze §. 27 gesetzte Ordnungsstrafe (200 Thlr.) ist hart, gehört aber nicht dem Oberaufsichtsrecht, sondern ohne Zweifel der gerichtlichen Verfolgung gesetzwidriger Thätigkeiten, und ist außerdem nur auf Erwerbsgenossenschaften begränzt. Allerdings aber sollte es gesetzliche Vorschrift sein, daß auch über die Verhandlungen und Beschlüsse des Verwaltungsrathes Protokoll geführt werde. Die ganz allgemeine „Verpflichtung des Vorstandes zur Beobachtung und Ausführung aller Bestimmungen des Gesellschaftsvertrages und der in Gemäßheit desselben (?) von der Generalversammlung gefaßten Beschlüsse" im §. 33 ist höchst unklar, da man nicht sieht, *wem* dieser Vorstand verantwortlich ist, und Präsidium und Verwaltungsrath wieder nicht geschieden sind; auch ist die „Ausführung" etwas sehr ungenaues. Ebenso halten wir die Mittheilung an das Gericht für unmotivirt. Grundsatz ist und muß daher bleiben, daß die

Verantwortlichkeit und Haftung des Verwaltungsrathes nur innerhalb des Vereins selbst liegt.

Anders ist es in den Fällen, wo es sich um concessionirte (Verwaltungs-) Vereine handelt.

Da nämlich ein Verwaltungsverein von der staatlichen Vollzugsgewalt gewisse Rechte gegen Dritte empfangen hat, welche er vermöge der Genehmigung seiner Statuten im Namen des Staats ausübt, wie z. B. Zettelbanken, Eisenbahnen, Pfandleihanstalten u. s. w., so folgt, daß der Verein selbst damit als Theil der Staatsthätigkeit auftritt, und der Verwaltungsrath mithin bis zur Gränze jener Rechte als Organ der Staatsgewalt erscheint. Es folgt daher, daß, so wie es sich um die Ausübung dieser Rechte handelt, der Verwaltungsrath in Beziehung auf dieselben den Charakter einer Behörde annimmt, und daß seine Beschlüsse daher die Natur und das Recht von Regierungsverordnungen annehmen. Namentlich bei Eisenbahnen ist das am verständlichsten. Ist das aber der Fall, so kann es kein Zweifel sein, daß nicht bloß das Gericht, sondern vielmehr der betreffende Zweig der öffentlichen Verwaltung selbst das Recht nicht bloß der Oberaufsicht, sondern das Recht der höheren Behörde gegenüber der niederen hat, soweit es sich um die Ausübung dieser öffentlichen Rechte des Vereins handelt. Die Behörde gewinnt daher hier die Berechtigung, zuerst an den Sitzungen des Verwaltungsrathes Theil zu nehmen, und die auf die Verwaltung bezüglichen Beschlüsse kennen zu lernen. Sie gewinnt zweitens das Recht, die Ausführung der Beschlüsse des Verwaltungsrathes zu sistiren, ja sie gradezu zu verbieten; der Verwaltungsrath seinerseits kann dann, wenn er sich in seinem gesetzlichen Rechte verletzt glaubt, klagen, wenn er die Interessen des Vereins für gefährdet hält, sich beschweren. Dabei muß festgehalten werden, daß sich jenes Recht der Regierung nur auf die bezeichneten Punkte bezieht. Es ist daher sehr rathsam, während das Princip im Allgemeinen feststeht, jedesmal in den Statuten eine möglichst genaue Bezeichnung jener Punkte vorzunehmen.

Noch anders ist das Verhältniß derjenigen Vereine, welche vom Staate eine Unterstützung empfangen. Hier ist praktisch die Sache dem Takte des Verwaltungsrathes zu überlassen; streng rechtlich aber muß man sagen, daß, wenn der Staat keine Bedingungen festgestellt hat, der Verwaltungsrath auch an keine gebunden ist, sondern nach eigenem Ermessen vorzugehen hat. Man kann nicht einmal fordern, daß derselbe specielle Rechnung von der Verwendung der Unterstützung ablegen muß, wenn nicht eine specielle Verwendung vorgeschrieben ist; wohl aber muß es in dem letzteren Falle geschehen.

Offenbar muß in allem Wesentlichen dasselbe für den Fall gelten, wo die Unterstützung des Staats in einer Garantie der Erträgnisse besteht. Freilich werden hier der Regel nach genaue Bestimmungen abgemacht werden. In diesem Falle gehört dieß Ganze dem eigentlichen Verwaltungsrecht der einzelnen Vereine.

Was endlich die Mittheilung der Namen des Verwaltungsrathes an die Behörde oder das Gericht betrifft, so ist eine solche vermöge der großen Gewalt des Verwaltungsrathes wohl motivirt, und erscheint als eine an sich zweckmäßige Maßregel auch da, wo es sich nicht um Handelsgeschäfte und Firmen handelt.

Die übrigen hier einschlagenden Fragen erscheinen nun in dem sogleich folgenden Systeme der Verantwortlichkeit und Haftung des Vereinswesens.

II. Die eigentliche Verwaltung des Vereins und ihre Vollzugsorgane.

A. Inneres Recht.

a) Wesen der eigentlichen Vereinsverwaltung. Die Geldverwaltung und ihr Princip.

Ihrem formalen Begriffe nach ist nun die eigentliche Verwaltung des Vereins die Gesammtheit der wirklichen Thätigkeiten, durch welche die Verwaltung des Vereins die Mittel des letzteren herbeischafft, und dieselben für den Zweck des Vereins verwendet.

In allen höheren Formen des Vereinswesens nun haben alle bisher aufgeführten Organe mit dieser eigentlichen Verwaltung des Vereins nichts zu thun, sondern nur die Regeln festzustellen, nach denen sie geschehen soll. Allerdings nun zeigt es sich dabei wieder, was wir oben schon angedeutet haben. Auf den unteren Stufen des Vereinswesens ist der Verein meistens nicht im Stande, einen eigenen, abgesonderten Organismus für diese eigentliche Verwaltung zu erzeugen, sondern es ist eben das der Charakter dieser Vereine, daß meistens das Präsidium im Verein mit dem Verwaltungsrathe, mag er einen Namen haben welchen er will, diese wirkliche Ausführung selbst besorgen. So wie aber die Vereine zu größerer Bedeutung gelangen, scheiden sich die Vollzugsorgane, und damit erst entsteht auch ein selbständiger Begriff der eigentlichen Verwaltung derselben, so wie ein eigenes Recht der Vollzugsorgane.

Nun ist es kein Zweifel, daß es als ein durchaus nicht unwichtiger Fortschritt betrachtet werden muß, wenn das geschieht, und es sollte daher die öffentliche Meinung so streng als möglich darauf halten, daß in irgend einer Weise eine solche Trennung, eine gewisse Selbständigkeit

der eigentlichen Vollzugsorgane, vom Präsidium und Verwaltungsrath stattfinde. Und zwar deßhalb, weil ohne diese Trennung eine sachliche Controle so gut als unmöglich ist. Wenigstens sollte es ein Grundsatz *jedes* Statuts sein, ganz gleichgültig gegen die Art des Vereins, daß die Geldverwaltung *niemals* in den Händen der „Vorstände" des Vereins, sondern wenigstens in denen irgend eines *eigends dazu von der Generalversammlung gewählten Mitgliedes* sich befinden sollte, und zwar mit dem Grundsatz, daß jede Ausgabe durch eine von den beschließenden Organen ausgestellte *Anweisung* geschehen müßte. Mag die Verwaltung einen Zweck haben, welchen sie will, niemals ist eine wirkliche Controle der Geldverwaltung ohne diesen Grundsatz durchzuführen. Und wir glauben daher im Interesse des Vereinswesens selber fordern zu sollen, daß die Verpflichtung, die Geldverwaltung durch eine solche Einrichtung sicher zu stellen, sogar in dem allgemeinen Vereinsgesetz *nicht* fehlen sollte.

Was nun die wirkliche Verwendung der auf diese Weise zur Verfügung gestellten Mittel betrifft, das ist also das, was wir als das Analogon der eigentlichen Verwaltung betrachten würden, so läßt sich darüber natürlich nichts Allgemeines sagen, da diese Verwendung eben durch den bestimmten Zweck des Vereins bedingt und gesetzt wird. Hier haben wir es daher mit jenen Organen zu thun, durch welche der Verein in seiner Verwaltung thätig ist.

b) Die Vollzugsorgane.

1) Wesen derselben.

Die Vollziehungsorgane unterscheiden sich principiell von dem Vertretungsorgane dadurch, daß sie niemals das Recht und die Aufgabe haben, den Willen des Vereins resp. der Generalversammlung durch ihre Beschlüsse zu ersetzen, sondern nur den bereits bestimmten Willen derselben wirklich auszuführen. Sie sind daher das Analogon der Behörden im Staate, und haben mithin das Verfügungsrecht, das unter dem Verordnungsrecht des Verwaltungsraths im Ganzen wie im Einzelnen steht. In den kleinen Vereinen der untersten Ordnungen fallen sie mit dem Präsidenten oder Vorstand vielfach zusammen, bald ganz, bald zum Theil. In dem größern Verein scheiden sie sich jedoch in einem selbständigen Organismus von ihm ab. Es ist diese Selbständigkeit aber nicht etwas Zufälliges. Man muß im Gegentheil als Grundsatz für das Vereinswesen festhalten, daß die *Zweckmäßigkeit* eines eignen Vollziehungsorganismus durch den Umfang eines Vereins bedingt wird, daß aber die *Nothwendigkeit* desselben ohne Rücksicht

auf diesen Umfang eintritt, sobald die Verwirklichung des Vereinszweckes *sachkundige Bildung* voraussetzt.

Man wird nun wohl das Richtige treffen, wenn man sagt, daß alle diejenigen Organe der Vollziehung in einem Verein, für deren Thätigkeit *keine* sachkundige Bildung nothwendig ist, die Bediensteten der Vereine sind, während diejenigen, welche eine sachkundige Bildung haben müssen, die *Direktion* bilden. — Es kann daher ein Verein mit vielen Dienern ohne Direktion, und mit einer Direktion und nur sehr wenigen Dienern gedacht werden. Immer aber müssen die Diener nur der Direktion untergeordnet werden.

Insofern eine Direktion und Bedienstete *dauernd* dem Verein gehören, kann man wieder von den *Angestellten* des Vereins im Gegensatz zu den bloßen *Vereinsdienern* reden, welche für vorüber gehende Thätigkeiten aufgenommen werden. Die letzteren stehen in einem reinen Lohnverhältnisse. Die ersteren dagegen bilden einen Körper, der eine gewisse Gemeinsamkeit hat, die doch näher zu betrachten ist.

Offenbar nämlich tritt hier wieder der Unterschied zwischen Gesellschaft und Verein in den Vordergrund. Eine Gesellschaft ist kein Theil des Staatslebens, denn ihr Zweck liegt ganz im Einzelleben. Die Personen, deren sie bedarf, sind daher mit ihren Funktionen in gar keinem Verhältniß zum öffentlichen Leben. Sie sind keine *Angestellten*. Sie sind einfach in einem Lohnverhältniß zur Gesellschaft und fallen alle unter die rein bürgerlichen Grundsätze des Privatrechts; so wie aber die Gesellschaft sich zum Verein erhebt, sei es unmittelbar durch ihren Zweck, sei es durch ihre Kapitalsbildung vermöge der Aktie, so tritt ein zweites Verhältniß ein. Jene Diener der gesellschaftlichen Vereine treten in eine bestimmte Beziehung zum Staat in seiner Verwaltung, und jetzt erst, bei dem Vereinswesen im Gegensatz zum Gesellschaftswesen, kann man von Angestellten und ihrem Rechte reden.

Die Angestellten des Vereinswesens haben nämlich alle bis zu einem gewissen Grade öffentliche Zwecke zu vollziehen, da jeder Vereinszweck ein öffentlicher ist. Ja es kann in manchen Fällen die amtliche Polizei und selbst ein Theil der Verordnungsgewalt auf sie übertragen werden, wie bei Eisenbahnen, Bergwerken u. s. w. Dennoch sind sie *niemals* Beamtete. Und zwar darum nicht, weil die Uebernahme eines Dienstes kein Lebensberuf, sondern ein wirthschaftlicher Erwerb ist. Der Zweck des Vereins kann an und für sich das geistige Leben keiner Persönlichkeit ausfüllen, weil alles, was mit ihm zusammenhängt und geistiges Interesse erweckt, eben außerhalb des eigentlichen Vereinszwecks liegt, während der Staatszweck, dessen Organ auch der unterste Beamtete ist, durch seine Unendlichkeit den Dienst zum Berufe macht.

Daher hat der Vereinsdienſt niemals den Charakter der öffentlichen Ehre, wie das Amt; und es würde das Weſen der Vereine ändern, wenn dieß anders und dem Vereinsangeſtellten ein öffentlicher Rang gegeben würde. Das ganze Verhältniß iſt daher nicht das ethiſche des Beamtenthums, ſondern das wirthſchaftliche des Mandats. Und dieſer Geſichtspunkt wirkt entſcheidend für das ganze Rechtsverhältniß der Angeſtellten im Vereinsweſen.

Geht man davon aus, ſo charakteriſirt ſich auch der Unterſchied der Direktion und der Angeſtellten in den Rechtsverhältniſſen, welche zwiſchen ihnen und dem Vereine entſtehen.

2) Die Direktion.

Die Mitglieder der Direktion bekommen ihre Anſtellung ſo gut wie die Bedienſteten durch einen Vertrag; allein es iſt weder nöthig noch möglich, in dem Dienſtvertrage die Aufgaben der Direktion genau zu beſtimmen. Jeder ſolcher Vertrag enthält im Gegentheil die Vorausſetzung, daß der Direktor, als Fachmann, ſelbſt die fachmäßig nothwendigen Aufgaben kennen muß. Die Annahme einer Stellung als Direktor macht denſelben daher an und für ſich dafür verantwortlich, daß er ſich ſelbſt im Geiſte des Vereinszwecks und ſeiner fachmänniſchen Bedürfniſſe ſeine ſpeciellen Aufgaben beſtimmen werde; deßhalb haftet der Direktor dafür perſönlich, daß er dieß thue, ſowie für den Schaden, den der Verein durch die Nachläſſigkeit deſſelben leidet. Eben ſo haftet der Direktor perſönlich für jeden Schaden, der im Dienſt durch Mangel an Thätigkeit von ſeiner Seite geſchieht. Dieſer Haftung entſprechen zwei Pflichten. Zuerſt muß er den ganzen Zuſtand des Vereins genau kennen; ihn kann niemals die Unkenntniß gegebener Verhältniſſe ſeiner Verantwortlichkeit entheben, wenn es überhaupt möglich war, die betreffende Kenntniß bei gehörigem Aufwande aller Mittel ſich zu verſchaffen. Schon das Unterlaſſen von Befehlen und Maßregeln, welche eine ſolche Kenntniß hervorbringen, macht ihn perſönlich für jeden dadurch entſtandenen Schaden verantwortlich, nicht bloß wenn ſie durch die Vorſicht eines homo diligens, ſondern auch dann, wenn ſie durch fachmänniſche Kenntniß bedingt war. — Zweitens muß der Direktor die beſtehenden Geſetze und Vorſchriften des Staats gleichfalls genau kennen. Er iſt perſönlich in Verantwortlichkeit und Haftung dafür, daß die Thätigkeit des Vereins ihnen gemäß geſchehe, und ihn entſchuldigt die Unkenntniß niemals. — Es folgt drittens aus ſeiner ganzen Stellung, daß er den Verwaltungsrath beſtändig in Kenntniß von dem ganzen Gange des Geſchäfts erhalte. Wenn der Verwaltungsrath einen Beſchluß faßt, der durch Unkenntniß der Verhältniſſe von

seiner Seite, oder gar durch eine mangelhafte — um so mehr natürlich durch eine falsche Darstellung der Sachlage vom Direktor hervorgerufen ward, so hat der Verwaltungsrath keine Verantwortung, sondern die ganze Haftung fällt dem Direktor zu, so weit nicht bei gewöhnlicher Vorsicht eines gebildeten Mannes ein Mißtrauen gegen die Aussprüche des Direktors von Seiten des Verwaltungsrathes hatte entstehen müssen.

Eine sehr wichtige Frage ist endlich die, ob der Direktor für die schädlichen Folgen seiner eigenen Unkenntniß haftet, das ist, ob er dafür verantwortlich ist, daß er wirklich alle für seine Funktion nothwendigen Fachkenntnisse habe, so daß jeder Schade, welcher dem Verein aus Mangel an Fachkenntnissen entspringt, den Direktor zum Ersatze verpflichtet.

Man muß diese Frage in folgender Weise beantworten. Da die natürliche Stellung der Direktion die vollste Fachkenntniß voraussetzt, und da der Verwaltungsrath, der den Direktor anstellt, weder verpflichtet sein kann noch verpflichtet ist, diese Fachkenntniß zu haben oder auch nur beurtheilen zu können, so ist die Annahme der Stellung von Seite des Direktors der Erklärung gleich zu achten, daß er wirklich jene Fachkenntnisse in einem für den Verein ausreichenden Maße besitze, und damit ist die persönliche Haftung des Direktors für jeden Nachtheil gegeben, der aus diesem Mangel entspringt. Allein das zweite Element der tüchtigen Geschäftsführung kann ein Direktor weder versprechen noch auch für den Verein und seine speciellen Verhältnisse überhaupt besitzen, sondern er muß sich dieselben erst erwerben und das ist die Erfahrung. Es folgt daraus der Rechtssatz, daß die Haftung des Direktors da aufhört, wo die Bedingung der Vermeidung eines Nachtheiles nicht mehr in dem vollen Besitze der Fachkenntnisse, sondern der Erfahrung lag. Der Beweis, daß das letztere der Fall ist, befreit den Direktor von der Verbindlichkeit zum Schadenersatze.

Diesen ernsten, selten gehörig gewürdigten rechtlichen Verpflichtungen des Direktors gegenüber stehen nun die entsprechenden Rechte desselben. Der Umfang dieser Rechte ist gegeben durch den Umfang der materiellen Bedingungen zur Ausübung seiner fachmäßigen Thätigkeit. Sie scheiden sich in die Rechte der Direktion an sich, in die Rechte der Direktion im Verhältniß zum Verwaltungsrath und in die Rechte desselben über die Bediensteten des Vereins. Die Rechte der Direktion an sich entstehen da, wo im Laufe der Vereinsthätigkeit plötzliche Ereignisse eintreten, bei denen eingreifende Maßregeln, die sonst dem Verwaltungsrathe zum Beschlusse vorzulegen waren, nothwendig werden. Hier muß das Recht der Direktion anerkannt werden, aus eigner Ge-

walt alle diejenigen Maßregeln und Thätigkeiten anzuordnen, welche nach fachmännischen Grundsätzen erforderlich erscheinen, um eine Gefahr zu beseitigen. Für alle diese Maßregeln hat der Direktor nur dann Verantwortlichkeit, wenn er sie unterläßt. Der Bericht an den Verwaltungsrath ist dabei selbstverstanden. Anders ist der Fall, wo es sich um einen unter plötzlichen Umständen zu erzielenden Gewinn handelt, und zwar durch Maßregeln, welche regelmäßig der Verwaltungsrath zu beschließen hat. Hier trifft den Direktor keine Haftung, wenn er sie unterläßt; nimmt er sie vor, so muß von Fall zu Fall entschieden werden, ob die Haftung eintreten kann, wobei natürlich die bona fides stets für das Wegfallen der Haftung bei einer sonst erfahrungsmäßig richtigen Maßnahme entscheiden wird. — Alle solche Maßregeln sind aber natürlich dem Verwaltungsrathe zum Beschlusse demnächst vorzulegen.

Das Recht der Direktion gegenüber dem Verwaltungsrathe besteht zunächst in der unbedingt nothwendigen Theilnahme an den Sitzungen desselben, und zwar mit berathender Stimme. Das bedarf keiner Erörterung aus der Natur der Sache. Das zweite Recht ist das auf Stellung bestimmter Anträge, und zwar nöthigenfalls mit der Erklärung, daß die Direktion die Haftung dem Verwaltungsrath zuschiebt, wenn er die Anträge nicht genehmigt. Dieselbe Berechtigung hat die Direktion bei jedem Beschluß des Verwaltungsrathes über fachmännische Fragen, die von dem letzteren ausgehen; eben so bei Beschlüssen, welche die öffentlich rechtlichen Verhältnisse betreffen. Hier nun entsteht die Frage nach der Verpflichtung der Direktion, einem Beschlusse des Verwaltungsrathes zu gehorchen, der nach ihrer Ansicht den fachmännischen Grundsätzen oder dem öffentlichen Recht widerspricht. Wir haben dieser Rechtsverhältnisse schon bei dem Verwaltungsrathe erwähnt. Es kann kaum zweifelhaft sein, daß die Direktion im ersten Fall trotz ihrer entgegenstehenden Ueberzeugung dem Beschlusse des Verwaltungsrathes zu gehorchen, jedoch unter Darlegung aller Gegengründe sich vor jeder Haftung sicher zu stellen hat. Im zweiten Falle dagegen hat die Direktion die Pflicht, den Gehorsam zu verweigern, und ist dem Gerichte selbst dann für den Gehorsam gegen das Gesetz verantwortlich, wenn der Verwaltungsrath seinerseits erklärt hätte, die Verantwortung für sich übernehmen zu wollen. An diese beiden Fälle schließt sich der dritte, wo nämlich der Beschluß des Verwaltungsrathes gegen die Statuten oder gegen einen Beschluß der Generalversammlung zu gehen scheint. In diesem Falle hat die Direktion, wenn es ihre zur Gewißheit gewordene Ueberzeugung ist, daß der Beschluß im Widerspruch mit Statut oder Generalversammlung

ſteht, allerdings den Gehorſam zu verweigern, aber auf die Gefahr hin, daß eine gerichtliche Entſcheidung ihre Auffaſſung als irrthümlich anerkennt, und ſie daher ſelbſt die Folgen tragen muß. Dieſe Folgen ſind nun, wenn der Verwaltungsrath ſeinerſeits nicht nachgibt, die Suſpenſion oder Entlaſſung aus dem Dienſte. Gegen beides kann dann die Direktion entweder bei der Generalverſammlung oder bei dem Gerichte klaghaft werden. Der Ungehorſam im erſten Falle würde die Aufhebung des Dienſtverhältniſſes rechtfertigen; im zweiten Falle wäre umgekehrt dieſe Auffaſſung ungerechtfertigt; im dritten muß von Fall zu Fall entſchieden werden.

Endlich kann es nicht zweifelhaft ſein, daß der Verwaltungsrath die Disciplinargewalt über den Direktor ausübt, welche bis zur Aufhebung des Dienſtverhältniſſes geht, wenn die fachmänniſche und die organiſche, leitende Thätigkeit des Direktors unter ſeiner Lebensweiſe leidet. Auch hier kann der Direktor gerichtlich auf Schadenserſatz klagen; alsdann treten die gewöhnlichen Formen des bürgerlichen Proceſſes ein. Eine weitere Frage iſt es, ob der Verwaltungsrath unbedingt das Recht zur Suſpenſion des Direktors habe. Dieſe Frage iſt im Allgemeinen zu bejahen; zweifelhaft kann dieß nur in dem Falle ſein, wo die Suſpenſion wegen Gehorſamsverweigerung eintrat, weil das öffentliche Recht mit dem Beſchluſſe des Verwaltungsraths im Widerſpruch ſtand. Da die Aufhebung des Anſtellungsvertrages unter dieſer Bedingung gar nicht hätte ſtipulirt werden können, ſo kann ſie auch nicht die Folge einer ſolchen Bedingung ſein. Dennoch hat daher der Verwaltungsrath auch hier das Recht der Suſpenſion, und zwar darum, weil die Frage, ob die Forderung des Verwaltungsrathes mit den beſtehenden Geſetzen in Widerſpruch ſteht oder nicht, eben noch nicht entſchieden iſt; denn der letztere behauptet das Gegentheil, und ſpricht ſich ſpäter das Gericht für denſelben aus, ſo wird dadurch die urſprüngliche Gehorſamsweigerung zu einem formellen Ungehorſam, der die gänzliche Entlaſſung bedingt.

Dieß ſind die Grundzüge des Rechts der Direktion gegenüber dem Verwaltungsrath. Einfacher iſt das dritte Rechtsgebiet, das Recht gegenüber den Bedienſteten des Vereins. Hier muß als erſter Grundſatz gelten, daß die Verantwortlichkeit und Haftung des Direktors das Recht deſſelben erzeugt, daß kein Bediensteter, der eine fachmänniſche Bildung braucht und alſo zum eigentlichen Direktionskörper gehört, ohne Zuſtimmung der Direktion, kein anderer Bediensteter ohne Wiſſen derſelben angeſtellt werden darf, aus naheliegenden Gründen. Der zweite Grundſatz iſt, daß die Direktion unbedingte Vollmacht zur Suſpenſion jedes Angeſtellten, aber niemals ein Recht zur Ent-

laſſung deſſelben ohne den Verwaltungsrath habe. Die Diener dagegen muß die Direktion aufnehmen und entlaſſen können, wie ſie für nöthig findet. Ueber die Scheidung zwiſchen Dienern und Angeſtellten muß in zweifelhaften Fällen die Natur des Vereinszweckes entſcheiden.

3) Die Bedienſteten.

Die Grundlage des Rechtsverhältniſſes der Bedienſteten iſt ſtets eine doppelte. Zuerſt der Anſtellungsvertrag; dann die Natur der Sache. Die letztere wird ſtets über den Inhalt der Rechte und Verpflichtungen, der erſtere über das Maß derſelben entſcheiden müſſen.

Die Natur der Sache bringt das Recht der Direktion mit ſich, die Thätigkeit der Bedienſteten je nach ihrem Bedürfniß zu verwenden, und die letzteren haben ſich unbedingt verwenden zu laſſen, wenn ihr Beſtallungsvertrag nicht beſondere Beſtimmungen enthält. Jedoch kann jeder Bedienſtete eine irgendwie fachmänniſche Thätigkeit fordern; die nicht fachmänniſche braucht er nur freiwillig anzunehmen. Die Ordnung ſeiner Thätigkeit beſtimmt die Direktion. Die Verweigerung des Gehorſams iſt die unmittelbare Aufhebung des Vertrages; doch haftet unzweifelhaft der Beſtellte für den Schaden, den ſein Ungehorſam hervorruft. Im Uebrigen iſt das bürgerliche Recht des Dienſtverhältniſſes für das Verhältniß der Angeſtellten maßgebend.

Dennoch iſt eine Gemeinſamkeit unter dieſen Angeſtellten vorhanden, welche über das Privatrecht hinausgeht. Nur äußert ſich dieſe Gemeinſamkeit wieder auf eigenthümliche Weiſe, indem der Verein für ſeine Angeſtellten wieder Vereine erzeugt, die weſentlich in der Form von Hülfsvereinen (Penſionsvereine, Krankenvereine u. ſ. w.) auftreten. Der Verein hat das Recht, den Beitritt zu dieſen Vereinen zu einer der Bedingungen der Anſtellung zu machen. Es iſt Sache des einzelnen Vereins, darüber zu entſcheiden, in wie weit dieß zweckmäßig iſt. Meiſtens leiden dieſe Vereine an der, durch die geringe Zahl ihrer Mitglieder bedingten Unſicherheit der Beitragsquote; dagegen haben ſie die gute Wirkung, daß ſie den Werth der Theilnahme an dem Dienſt des Vereins, und damit den Eifer in dieſen Dienſten erhöhen; namentlich die Penſionsvereine. Die Frage, ob der Verein dieſe Penſionsvereine direkt unterſtützen ſoll, hängt dann von der Natur des betreffenden Vereins ab.

B. Oeffentliches Recht.

Allgemeines Princip. — Das Vollzugsrecht der Verwaltungsvereine.

Die Oberaufſicht in Beziehung auf die eigentliche Verwaltung iſt nun im Princip ſehr einfach. Eine beſondere Beachtung verdient nur das Verhältniß der Verwaltungsvereine.

Im Allgemeinen nämlich hat die Oberaufſicht mit der Thätigkeit der ausführenden Organe der Vereine gar nichts zu thun. Es iſt Sache des Vereins ſelber, darüber zu wachen, daß jene Organe ſich in Gemäßheit der Statuten und der Vereinsbeſchlüſſe verhalten; und die daher leitenden Grundſätze ſind bereits im Obigen angegeben. Die Ausführung derſelben fällt unter die Grundſätze für die Verantwortlichkeit, von denen wir ſogleich zu reden haben.

Einen weſentlich anderen Charakter dagegen nimmt das ganze Verhältniß an, ſo wie es ſich um Verwaltungsvereine handelt. Hier nämlich wird das öffentliche Recht, welches die Regierung dem einzelnen Vereine übergeben hat, von dem Vollzugsorgane zur Ausführung gebracht. Sie haben daher hier nicht bloß innerhalb des Vereins, ſondern auch dem Staate gegenüber den Charakter und die Stellung von Behörden, und ſo entſtehen für dieſelben zwei im Grunde ſehr wichtige Fragen, die wir beſonders betrachten müſſen.

Die erſte dieſer Fragen bezieht ſich darauf, ob die Vollzugsorgane das Recht von Behörden in ihren Anordnungen gegen Dritte haben; ſpeciell ob ſie und wie weit ſie ein Zwangsrecht beſitzen. Hierfür muß der allgemeine Grundſatz gelten, daß ſie das Verfügungsrecht und das Zwangsrecht in ſo weit haben, als daſſelbe ſich auf die unmittelbaren Bedingungen für die öffentlichen Thätigkeiten des Vereins bezieht. Sie können daher bis zu dieſer Gränze auch Gehorſam vom Dritten fordern. Das Hauptbeiſpiel dafür ſind ohne Zweifel die durch Vereine hergeſtellten und betriebenen Communicationsmittel: Eiſenbahnen und Dampfſchifffahrt. Hier müſſen die Vollzugsorgane das Recht des Befehles und des Zwanges haben, weil ohne daſſelbe die öffentliche Sicherheit des Verkehrs nicht herzuſtellen iſt. Man muß daher ſagen, daß hier der Direktion das Recht der allgemeinen Verfügung, den Bedienſteten das Recht des Befehls gegen Einzelne zuſteht, und daß eventuell der Zwang gegen die letzteren damit verbunden ſein kann. Denn dieſe Rechte vertreten das, was man in der Selbſtverwaltung wohl den übertragenen Wirkungskreis genannt hat; es iſt hier die Regierung ſelbſt, welche durch das Organ des Vereins öffentlich gültige Anordnungen trifft. Hält man dieß feſt, ſo iſt die zweite Frage leicht erledigt.

Dieſe nämlich bezieht ſich auf das Verhältniß ſolcher Verfügungen zur Behörde. Es ergibt ſich nämlich, daß das Recht auf ſolche Verfügungen bei den Verwaltungsvereinen wie bei den Amtsorganen zunächſt durch die Competenz bedingt iſt. Die Competenz liegt aber für die erſteren ſtrenge im Zwecke des Vereins. Die Regierung kann daher gleich bei der Conceſſion dieſe Competenz für den einzelnen

Verein genau bestimmen; sie kann aber auch diese Bestimmungen durch ein allgemeines Gesetz feststellen. Ist beides nicht geschehen, so treten einfach die Grundsätze für Competenzklage und Beschwerde ein, genau wie bei den Behörden (vgl. Bd. I.). Es folgt daher wieder, daß diese Vereine mit ihrer amtlichen Funktion unter demselben Klage- und Beschwerderecht stehen, wie jedes Amt. Dabei ist nur Eins festzuhalten. Die Beschwerdeinstanz ist gegen die Vollzugsorgane in Ausübung ihres Dienstes zunächst stets der Verwaltungsrath als das verordnende Organ gegenüber dem verfügenden der Direktion, resp. die Direktion bei Fällen der Ueberschreitungen der Bediensteten. Allein ohne allen Zweifel ist die zweite, über der Direktion stehende Instanz das Ministerialdepartement, dem der Verein angehört. Bei Beschwerden gegen die Direktion kann von der Entscheidung des Verwaltungsrathes an den letztern Recurs ergriffen, bei Verfügungen des Verwaltungsrathes direkt das Departement angegangen werden.

Aus diesem Verhältniß nun folgt, daß bei Verwaltungsvereinen das Ministerium dasselbe Recht auf Mittheilungen der Verwaltungsrathsbeschlüsse hat wie bei seinen eigenen Behörden; allerdings nur, so weit die letzteren das öffentliche Recht betreffen. Hier wird sich das, was darunter gehört, bald durch Uebung feststellen, und natürlich bei jedem Vereine wieder verschieden sein; anders bei Bahnen, anders bei Banken, anders bei Unterstützungsvereinen, anders bei Bildungsvereinen. Wir würden dabei keine eigentliche Genehmigung befürworten, sondern den Grundsatz feststellen, daß die Mittheilung des Beschlusses genüge, und daß es Sache der Regierung sei, den Beschluß zu sistiren und aufzuheben, wenn sie glaubt, Grund dazu zu haben. Thut sie das aber im Widerspruche mit der Concession oder den Gesetzen, so kann es kein Zweifel sein, daß sie dem Klagerecht der Gesellschaft unterliegt nach den früher von uns dargelegten Grundsätzen. — Bei alledem nun muß man festhalten, daß das bei weitem wichtigste Element nicht so sehr diese Oberaufsicht der Regierung, als das System der Oberaufsicht ist, zu dem wir jetzt übergehen.

Vierter Theil. Das System der Verantwortlichkeit und der Haftung des Vereinswesens.

Wesen und Princip desselben.

Indem wir nun dieß letzte Gebiet im System des Vereinsrechts berühren, müssen wir allerdings eine Bemerkung voraussenden.

So lange man nämlich im ganzen Vereinswesen nichts sieht und sah, als entweder eine bloß öffentliche Gefahr oder eine mehr oder

weniger gut organiſirte Erwerbsgeſellſchaft, war es ganz natürlich, daß man auch die Verantwortlichkeit und die Haftung im Vereinsrecht von einem ſehr untergeordneten Standpunkte auffaßte. Und dieſer Standpunkt iſt noch gegenwärtig der geltende. Wir können ihn, glauben wir, ſehr kurz und vollkommen ausreichend bezeichnen. Das ganze bisherige Vereinsrecht hat nur noch eine Verantwortlichkeit gehabt gegenüber der Polizei, und nur eine Haftung in Beziehung auf privatrechtliche Verbindlichkeiten. Von einer Verbindung zwiſchen beiden, von einem organiſchen, auf einem und demſelben, klaren und greifbaren Princip beider, und damit von einem Syſtem derſelben oder organiſchen Theil des Vereinsrechts iſt noch keine Rede. Nur die unabweisbare Natur des Vereins hat hier der Geſetzgebung gewiſſe einzelne, noch höchſt unvollſtändige Beſtimmungen abgerungen; es iſt charakteriſtiſch, daß während die Statuten in anderen Dingen viel weiter gegangen und zu einer viel ausführlicheren Geſtalt gelangt ſind als die Geſetze, ſie ſich um jene beiden Punkte bisher überhaupt nicht gekümmert haben.

So iſt ein Zuſtand entſtanden, den wir als einen höchſt unfertigen anſehen müſſen, und in welchem auch die genaueſten Beſtimmungen über die perſönliche Haftbarkeit, wie ſie z. B. das deutſche Handelsgeſetzbuch aufſtellt und wie ſie dann in noch höherem Maße durch die neueſten Genoſſenſchaftsgeſetze ausgebildet ſind, nicht genügen. Denn in der That reichen kaum einmal gegen Dritte allgemeine Bezeichnungen wie „verantwortlich“ und „haftbar“ nicht aus. Das aber iſt um ſo weniger der Fall, als die ganze Summe von Beſtimmungen über alle dieſe Punkte ſich eben *nur* auf Aktien- und Erwerbsvereine beziehen, und alle übrigen Vereine *eigentlich in dieſer Beziehung rechtlos ſind*. Denn vermöge des Weſens der Vereine reicht das bloße Mandatsverhältniß nicht aus, und für die Verantwortlichkeit der Vereine fehlt *jedes* allgemeine Geſetz. Es iſt wohl nicht zu bezweifeln, daß dieß Bewußtſein ziemlich allgemein getheilt wird; in den meiſten Fällen wird man ſich mit der unbeſtimmten Berufung auf die oberaufſehende Gewalt der Regierung helfen, aber ſtets doch zuletzt in derſelben eine — und allerdings nicht unbedeutende — Gefährdung der Selbſtändigkeit der Regierung erblicken. Und es iſt unzweifelhaft richtig, daß wenn die Regierung den Vereinen geben ſoll, was ſich dieſelben ſelbſt geben *können*, das Vereinsweſen an ſich unfrei iſt. Will man daher hier weiter kommen, ſo kann das nur dadurch geſchehen, daß man das Syſtem der Verantwortlichkeit und der Haftung da ſucht, wo es zuletzt zu finden iſt, im Weſen des Vereins ſelbſt. Gibt es neben und über den rein polizeilichen und privatrechtlichen Kategorien und Maßregeln wirklich objektive, organiſche Elemente derſelben, ſo muß der Verein ſie

aus sich selber ergänzen. Diese nun zu formuliren, ist die Aufgabe des folgenden Versuches.

Daher nun muß man zunächst von dem Standpunkt ausgehen, daß es eben so wenig im Vereinswesen als im Staate eine Verantwortlichkeit und Haftung im Allgemeinen gibt, sondern daß dieselben erst dann eine bestimmte Gestalt annehmen, wenn man die einzelnen Elemente des Vereins in ihrem selbständigen Verhältnisse zu einander betrachtet. Dann erst tritt uns das wahre Wesen, und damit auch der rechtliche Inhalt von Verantwortlichkeit und Haftung entgegen. In der That nämlich entsteht die Macht derselben auch hier aus ihrer Funktion. Ihre Funktion ist aber keine andere, als die Herstellung und Erhaltung der Harmonie zwischen jenen selbständig thätigen Elementen der persönlichen Einheit des Vereins. Ihre Voraussetzung und damit ihre Grundlage ist daher eben jene Selbständigkeit der großen Organe, ihre Aufgabe, die Einheit in dieser Selbständigkeit zu erhalten.

Demnach nun besteht das, was wir Verantwortlichkeit und Haftung nennen, aus drei Theilen. Zuerst reden wir von der Verantwortlichkeit, welche sich auf das Ganze bezieht, und dann von der Haftung, deren Subjekt der Einzelne ist. Beides hat dann wieder sein inneres und sein öffentliches Rechtssystem.

A. Inneres Recht.

I. Die Verantwortlichkeit im Vereinsrecht.

a) Begriff und Princip desselben.

Begriff und Inhalt dieser Verantwortlichkeit sind an sich keine andern, als im Staate.

Sie beruhen hier wie dort darauf, daß der (gesetzgebende) Wille des persönlichen Vereins in Statuten und Vereinsbeschluß mit dem Willen und der That der vollziehenden Organe dem Geiste nach in Widerspruch stehen kann, ohne daß ein formeller, also durch das positive Recht faßbarer Widerspruch damit gegeben wäre. Im Hinblick auf das, was wir im verfassungsmäßigen Verwaltungsrecht darüber gesagt haben, bedarf dieser Gedanke keiner weiteren Erklärung; es ist genau dasselbe Verhältniß im Verein wie im Staate. Und im Allgemeinen denken wir, daß ein jeder sich einen solchen rein im Geiste des einzelnen Vereins liegenden Widerspruch zwischen beiden Elementen wohl leicht wird vergegenwärtigen können.

Daraus ergibt sich dann eben so einfach das Princip dieser Verantwortlichkeit. Dieselbe hat die Aufgabe, die gestörte Harmonie zwischen den Elementen des Willens und der That — den Statuten

und Beſchlüſſen einerſeits und den thätigen Organen anderſeits — herzuſtellen. Nothwendigkeit und Werth dieſer Herſtellung, und die Wichtigkeit eines klaren Verſtändniſſes der Verantwortlichkeit auch im Vereinsweſen bedürfen daher keines Beweiſes. Sie iſt für alle Vereine vollkommen gleich; die Verſchiedenheit durch die Arten der Vereine tritt erſt bei der Haftung auf. Der Inhalt der Verantwortlichkeit aber iſt folgender.

b) Die verantwortlichen Organe und der Inhalt ihrer Verantwortlichkeit.

So einfach die folgenden Sätze ſind, ſo müſſen wir ſie dennoch als Grundlage aller wahren inneren Entwicklung des Vereinsweſens anſehen.

Zuerſt nämlich iſt es klar, daß es eine allgemeine Verantwortlichkeit nur in dem Sinne gibt, daß jedes Organ die ihm verfaſſungsmäßig zuſtehende Funktion im Geiſte des Vereins als Einheit erfaſſe und wirklich durchführe.

Zweitens folgt, daß damit jedes Organ ſeine eigne Verantwortlichkeit beſitzt, und daß daher überhaupt das Syſtem der letzteren erſt dann denkbar iſt, wenn man ſich eben das Weſen der Funktion jedes einzelnen Organs für ſich denkt — das heißt eben, wenn man den Verein als einen Organismus erkennen lernt.

Die Generalverſammlung hat daher innerhalb des Vereins überhaupt keine Verantwortlichkeit; ſie iſt mit ihrem Willen ihr eigenes Geſetz. Ihre Verantwortlichkeit beginnt erſt da, wo der Verein ſelbſt als Glied der größeren Einheit, des Staates, auftritt; ſie iſt eben deßhalb nur eine Verantwortlichkeit des öffentlichen Rechts.

Das Präſidium dagegen hat eine doppelte Verantwortlichkeit. Es iſt ſeine Aufgabe, eben dieß öffentliche Recht gegenüber der Generalverſammlung zur Geltung zu bringen; es hat daher bei den Verhandlungen der letzteren darauf hinzuweiſen, und eventuell deren Beſchlüſſen ſeine Zuſtimmung zu verweigern. Es hat zweitens die Statuten und die Beſchlüſſe ſelbſt gegenüber dem Verwaltungsrathe und der Direktion zu vertreten, wie eben dargelegt. Seine wahre Verantwortlichkeit beſteht deßhalb darin, ſeine Zuſtimmung zur rechten Zeit im Geiſte des Vereins und ſeines Zweckes zu geben und zu verweigern; ſeine formelle in der guten Leitung der Verſammlungen. Nie kann das Präſidium für Mangel an Fachkenntniß anders verantwortlich gemacht werden, als in dem kleinen Verein, wo daſſelbe zugleich die Direktion iſt. Hier aber tritt die Verantwortlichkeit der letzteren auch für das Präſidium ein.

Den bedeutendſten Theil der Verantwortlichkeit hat nur der Ver-

waltungsrath. Gerade durch seine Verantwortlichkeit lernt man erst seine wahre Natur, und umgekehrt durch die letztere erst die erste kennen.

Wir haben schon oben dargelegt, daß der Verwaltungsrath als verordnende Gewalt im Verein der Form nach dieselbe Stellung in letzterem hat, wie das Ministerium im Staat; daß aber der Sache nach der Inhalt seiner Aufgabe viel weiter geht. Er hat nämlich nicht bloß die Statuten und Beschlüsse durch Vollzugsverordnungen auszuführen, sondern die Natur des Vereins bringt es mit sich, daß die Beschlüsse des Verwaltungsrathes in den bei weitem meisten Fällen geradezu an die Stelle der Vereinsbeschlüsse treten, und die beschließende Thätigkeit der letzteren ersetzen. Nach der Natur des Vereins ist dieß Verhältniß das Umgekehrte von dem im Staate vorhandenen: die Vereinsbeschlüsse sind für die geltenden Bestimmungen des Vereins die Ausnahmen, die Beschlüsse des Verwaltungsrathes sind die Regel. Und daraus nun ergibt sich, daß der Verwaltungsrath eine doppelte Verantwortlichkeit hat.

Zuerst hat er die Verantwortlichkeit dafür, daß seine Vollzugsbeschlüsse mit dem Geiste der Statuten, dem Zweck und den Mitteln des Vereins, und den formellen Beschlüssen der Generalversammlung harmoniren. Wir möchten diese Verantwortlichkeit die formale nennen. Denn ihr liegt stets ein Vergleich zwischen einem bestimmten Inhalt auf der einen Seite, und einer bestimmten Funktion des Verwaltungsrathes auf der andern Seite zum Grunde. Es ist klar, daß wenn eine bestimmte Verletzung des ersten durch die zweite eintritt, es sich nicht mehr um Verantwortlichkeit, sondern um Haftung handelt, von der wir sogleich reden werden.

Dann aber hat der Verwaltungsrath auch die Verantwortlichkeit dafür, daß er eben nicht bloß die Bestimmungen der Statuten und die Beschlüsse ausführt, sondern daß er vermöge seiner, die letzteren ersetzenden Gewalt, auch wirklich alles dasjenige thue, was das Interesse des Vereins fordert. Er ist daher nicht bloß verantwortlich für den Inhalt seiner Beschlüsse und Maßnahmen, sondern auch dafür, daß beide stets zur rechten Zeit und im rechten Sinn wirklich vorhanden sind. Der bei weitem wichtigste Theil seiner Verantwortlichkeit beruht daher auf dem, was er nicht zu unterlassen verpflichtet ist. Denn er hat die Verantwortlichkeit dafür, die Funktionen der Generalversammlung auf allen Punkten zu ersetzen, wo dieselbe nicht funktioniren kann. Und diese Thätigkeit nun ist es, welche mit dem Geiste und dem Willen der letzteren in voller Harmonie sein muß, damit überhaupt der Verein gedeihen könne. Damit dieß der Fall sei, muß er eben sich in Geist und Willen der letzteren hinein versetzen;

er muß ſich ſelbſt als Stellvertreter der Generalverſammlung fühlen. Daß er das thue, und daß er dieß in richtiger Weiſe thue, dafür eben iſt er verantwortlich. In der That iſt alles andere nebenſächlich. Wer das Vereinsleben kennt, weiß, was das bedeuten will. Er wird auch wiſſen, daß das bei wohlgeordnetem Vereinsweſen gar nicht ſo ſchwer iſt. Der Verwaltungsrath kann ſich das Gefühl dieſer Identität ſeines Vorgehens mit der Generalverſammlung erwerben, wenn er will, und er ſoll es. Darin ſehen wir den eigentlichen Kern deſſelben. Dieſe Verantwortlichkeit hat mit der Haftung noch gar nichts zu thun; ſie iſt ein weſentlich geiſtiges Element, und muß als ſolches verſtanden werden. Freilich darf man nicht überſehen, daß zu ſeiner Verwirklichung eben ſo ſehr eine tüchtige Generalverſammlung, als ein tüchtiger Verwaltungsrath gehört. Und das erſtere iſt immer viel ſchwieriger zu ſchaffen als das zweite. Dennoch ſehen wir in dieſem Gedanken die Spitze des ganzen Vereinsweſens. Je weiter das letztere ſich entwickelt, um ſo klarer wird der obige Grundſatz werden.

Die letzte Conſequenz davon iſt, daß der Verwaltungsrath die Verantwortlichkeit — natürlich nicht die Haftung — für die von ihm eingeſetzte Direktion übernimmt. Es iſt natürlich, daß in einem gut ausgebildeten Verein die Schritte der Direktion ſtets als Schritte und Maßregeln des Verwaltungsrathes erſcheinen werden. Auf demſelben Grunde beruht es, daß der Verwaltungsrath ganz unbedingt das Recht haben muß, die Direktion zu ernennen und zu ſuſpendiren. Ohne dieſes Recht iſt eine Verantwortlichkeit des Verwaltungsrathes für die ausführende Direktion gar nicht möglich, ſo wenig wie es möglich iſt, daß der Verwaltungsrath ſich der Verantwortlichkeit für die Direktion jemals enthoben fühlen ſollte. Auf dieſer Gegenſeitigkeit beruht das innere Leben des Vereins. Denn es iſt daher am letzten Punkte endlich klar, daß die Direktion ſtets und zunächſt dem Verwaltungsrathe verantwortlich iſt, ganz abgeſehen von der Haftung, unter welcher ſie ſteht. Und jetzt wird es nothwendig, die Formen zu beſtimmen, in denen dieſe Verantwortlichkeit zur Geltung gelangt.

c) Die Verwirklichung der Verantwortlichkeit. Rechenſchaftsbericht. Interpellation. Mißtrauensvotum.

Die Verwirklichung dieſer Verantwortlichkeit nun kann natürlich nur durch das Verhalten der verantwortlichen Organe gegenüber demjenigen ſtattfinden, welchem ſie eben verantwortlich ſind. Das aber iſt die Generalverſammlung.

Daraus folgt nun, daß die erſte Bedingung jeder Verantwortlichkeit ein Bericht des Verwaltungsrathes an die Generalverſammlung iſt. Ein ſolcher Bericht erſcheint daher in der That als ein organiſches Element des Vereinsweſens; die Generalverſammlung kann einen ſolchen Bericht fordern, und ſein Fehlen muß als eine Verletzung der Pflicht des Verwaltungsraths angeſehen werden. Es folgt ferner, daß ein ſolcher Bericht grundſätzlich, ſo weit die Natur des Vereins es geſtattet, nicht bloß allgemeine Angaben, ſondern die in beſtimmten Ziffern formulirte Darlegung der Erfolge des Vereins, ſpeciell ſeiner Verwendung enthalten. Deßhalb ſoll jeder Bericht ein Rechenſchaftsbericht ſein. Der Rechenſchaftsbericht iſt daher die materielle Baſis der Verantwortlichkeit des Verwaltungsrathes. Daß derſelbe je nach der Art des Vereins ſehr verſchieden lautet, iſt ſelbſtverſtändlich.

An den Rechenſchaftsbericht ſchließt ſich unbedingt das Recht der Interpellation von Seiten jedes einzelnen Mitgliedes. Im Allgemeinen iſt es kein Zweifel, daß eine ſolche Interpellation beantwortet werden ſoll; dennoch gibt es kein formelles Recht, den Verwaltungsrath zu einer Beantwortung zu zwingen. Er hat im Gegentheil das Recht, zu erklären, daß er dieſelbe im Intereſſe des Vereins nicht beantworten werde. Thut er das, ſo muß der Generalverſammlung das Recht zuſtehen, einen Beſchluß auf ſofortige Beantwortung — eventuell für die nächſte Generalverſammlung — zu faſſen. Wenn der Verwaltungsrath auf dieſem Beſchluß bei ſeiner Weigerung beharrt, ſo muß er angeſehen werden, als lege er ſeine Stelle nieder, und es muß ſofort zu einer neuen Wahl geſchritten werden. Der Präſident kann erklären, daß er an dieſer Weigerung nicht Theil nimmt. Will eine Minorität antworten und die Majorität nicht, ſo darf die Beantwortung dennoch nicht ſtattfinden, weil ſie im Namen des ganzen Verwaltungsrathes geſchehen muß; wohl aber kann die Minorität erklären, daß ſie für die Beantwortung ſei. Sie muß aber trotzdem mit der Majorität abtreten, und ſich der Neuwahl unterziehen. Stimmt der Verwaltungsrath zu, ſo fällt die Verantwortlichkeit für die Nachtheile, welche die Antwort auf die Interpellation bringen kann, der Generalverſammlung ſelber zu. Wir ſind der Meinung, daß der Präſident nicht das Recht hat, in ſolchem Falle die Verſammlung aufzulöſen, ſondern nur das, ſeine Stelle niederzulegen, ehe er den Beſchluß zugibt. Er muß dann präſidiren, bis die Neuwahl des Präſidenten vollzogen iſt, und dieſer leitet dann die Neuwahl des Verwaltungsraths. Daß die Niederlegung der Stelle zwar von der Verantwortlichkeit, nicht aber von der Haftung befreit, iſt ſelbſtverſtändlich. Ganz unpraktiſch und durch nichts motivirt wäre es, wenn der „Aufſichtsrath“ (ſ. unten)

das Recht haben sollte, den Verwaltungsrath schon bei bloßer Verantwortlichkeit seiner Stelle zu entsetzen. Hier sind die neuen Gesetze durchaus auf einem falschen Standpunkte.

Das eigentliche und letzte Mittel, die Verantwortlichkeit zur Geltung zu bringen, ist nun das Mißtrauensvotum. Ein Analogon der Steuerverweigerung gibt es im Verein nicht. Will derselbe daher sich seiner Vorstände entledigen, so bleibt ihm eben nur die ausdrückliche Erklärung, daß dieselben seiner Ansicht nach unfähig seien, ihre Stellung auszufüllen. Das Recht der Anklage ist dabei ganz etwas anderes; die Grundlage derselben sind einzelne, bestimmte Handlungen, welche gegen das Recht verstoßen, und diese Anklage kann natürlich nie bei der Generalversammlung, sondern bei dem Gericht vorgebracht, und nur als ein ganz formeller Proceß durchgeführt werden. Die Anklage gehört daher in das Gebiet der Haftung, von dem wir jetzt zu reden haben.

II. Die Haftung im Vereinsrecht.

Begriff und Princip derselben.

Indem wir jetzt von der Verantwortlichkeit zur Haftung übergehen, müssen wir uns gegenwärtig halten, daß wir das dem Einzelrecht und Interesse am nächsten liegende Gebiet betreten, das eben dadurch auch schon die eingehendsten Untersuchungen erfahren hat. Die neuesten Gesetze haben wieder die Frage nach der Haftbarkeit in den Vordergrund gedrängt, und man kann fast sagen, daß die ganze Untersuchung über das Vereinswesen, wie sie z. B. in den sehr achtbaren und gründlichen Werken von Schulze-Delitzsch und Parrhisius vorliegen, in dieser Frage nach der Haftbarkeit culminiren. Wir haben daher hier eine keineswegs einfache Aufgabe vor uns, und wir haben deßhalb uns sagen müssen, daß wir nach der ganzen Anlage unseres Werkes zu wählen haben zwischen einer eingehenden Specialuntersuchung der hierauf bezüglichen Fragen, und der möglichst einfachen und klaren Darstellung des Systems derselben und der sie leitenden Principien.

Wir haben uns nun für das letztere entschieden und zwar weil wir bei aller Achtung vor dem, was in dieser Richtung sowohl in den Gesetzen als in den literarischen Arbeiten geleistet ist, dennoch auch hier den Charakter dieser ganzen Richtung wiederfinden. Das ist die Vernachlässigung des Vereinswesens als eines Ganzen, neben einer einschneidenden Behandlung der Rechtsverhältnisse der einzelnen Vereinsarten. Wenn aber irgendwo, so steht es hier fest, daß die Specialarbeiten eben stets den Vereinsarten und ihren speciellen Verhältnissen und Lebensbedingungen angehören, auf welche wir nicht eingehen können.

Das, was aber auch für dieſe zuletzt die wahre Baſis iſt, die Geſammtauffaſſung des organiſchen Weſens und Rechts des Vereins an ſich, muß auch für jene Specialarbeiten die letzte Grundlage bilden; und das kann nun auch für den Begriff der Haftung eben *nicht* aus den bisherigen Geſetzen und den einzelnen Vereinsarten, ſondern nur aus dem Weſen des Vereins an ſich erklärt werden. Von dieſem Standpunkt aus wollen wir nun zuerſt den Begriff der Haftung, dann ihr Syſtem, und endlich ihre Verwirklichung darzulegen verſuchen.

Der — in der bisherigen Bearbeitung gänzlich mangelnde — *Begriff* der Haftung wird nämlich auch hier erſt klar, wenn wir ihn von dem der Verantwortlichkeit unterſcheiden. Eine Haftung entſteht nie aus dem inneren, geiſtigen Verhalten eines Organs gegenüber dem Ganzen oder Dritten, ſondern nur bei den *einzelnen Handlungen* derſelben. Die Haftung *enthält* daher auch gar kein inneres Verhältniß, und hat mit Vertrauen und Mißtrauen, mit Anſichten und Ueberzeugungen gar nichts zu thun, ſondern beſteht in nichts als den rechtlichen Folgen jener einzelnen Handlung, welche ihrerſeits nicht wie bei der Verantwortlichkeit von dem Willen der Einzelnen abhängen, ſondern vermöge der Natur der Handlung von ſelbſt mit ihrer objektiven Gültigkeit eintreten. Es kann daher nur die Begriffe verwirren, wenn man Verantwortlichkeit und Haftung als Synonyma gebraucht; nirgends aber mehr als im Vereinsrecht. Denn gerade für das Vereinsrecht gilt der Satz, daß *die Verantwortlichkeit für alle Vereine eine durchaus gleiche*, die Haftung dagegen bis auf die ihr zum Grunde liegenden Kategorien für alle Vereine *eine durchaus ungleiche* iſt, ja daß die Arten der Vereine ſich eben durch Art und Maß der Haftbarkeit am allerſtrengſten unterſcheiden. Es iſt eben deßhalb unſere Aufgabe, nicht das ganze Gebiet der Haftbarkeit zu unterſuchen, ſondern vielmehr nur die leitenden Grundſätze für dieſelbe auf Baſis ihres Begriffes hier feſtzuſtellen, und damit eben ein *Syſtem* des Haftungsrechts auch für die Bearbeitung der Haftbarkeit der Vereinsarten zu beſtimmen.

Die Grundlage dieſes ganzen Syſtems iſt nun der Satz, daß es im Vereinsweſen überhaupt *keine perſönliche, ſondern nur eine wirthſchaftliche Haftung gibt*. Die perſönliche Haftung gehört, ſelbſt da, wo ſie in Veranlaſſung eines Vereins entſteht, dem Strafrecht an, in welches wir im weiteren Sinne auch die Ordnungsſtrafen hineinrechnen. Die perſönliche Haftung kann daher auch nie von dem Verein ſelbſt vollzogen werden, ſondern fällt unter das Gericht und ſeine Thätigkeit. Das perſönliche Element erſcheint im Verein eben in der Verantwortlichkeit; was über das ſo eben dargeſtellte Recht

derſelben hinausgeht, iſt dann kein Vereinsrecht. Dagegen iſt das Syſtem der Haftung von um ſo größerer Wichtigkeit, als ſich in ihm das Verhältniß der Organe und des Einzelnen, das bisher nur noch rein abſtrakt beſtimmt worden iſt, jetzt wirthſchaftlich und privatrechtlich zu ganz beſtimmter Geſtalt kryſtalliſirt. In der That erſcheint daher, von außen geſehen, das Haftungsrecht auch als die gleichſam objektive Geſtalt des Vereinsweſens; um ſo nothwendiger iſt es, ſie in ſtrenger Scheidung von allem organiſch von ihr Verſchiedenen zu betrachten.

Offenbar nun hat dieſe Haftung ein doppeltes Gebiet. Sie entſteht entweder in dem Verhältniß der Organe des Vereins *zu einander*, oder als die rechtliche Folge der Handlungen des Vereins als Perſönlichkeit *mit Dritten* für die einzelnen Mitglieder. Wir werden daher zunächſt unterſcheiden müſſen zwiſchen der *inneren* Haftung des Vereins, und dann der *äußeren* Haftung. Beide ſind ſo weſentlich von einander verſchieden, daß es als ein Mangel in der bisherigen Bearbeitung erſcheinen muß, wenn man ganz über dieſen Unterſchied weggegangen iſt. Wir werden auch hier wieder die Unterſcheidung zwiſchen Princip, Organen und Verwirklichung der Haftung feſtzuhalten ſtreben; jedoch werden wir uns darauf beſchränken, nur die leitenden Gedanken anzugeben.

A. Das innere Haftungsrecht des Vereinsweſens.

Begriff und Princip.

Die innere Haftung des Vereinsweſens entſteht, wenn ein einzelnes Organ Handlungen begeht, zu welchen es durch ſeine Stellung im Verein ſelbſt nicht berechtigt, oder wenn es Handlungen unterläßt, zu denen es vermöge dieſer Stellung verpflichtet war.

Der Inhalt der Haftung begreift die wirthſchaftlich nachweisbaren Folgen ſolcher Handlungen oder Unterlaſſungen für den Verein als Ganzes. — Es folgt, ſchon hier bemerkt, daß die ſolidariſche Haft ꝛc. überhaupt nicht der inneren Haftbarkeit des Vereins, ſondern ſeiner Haftung gegen Dritte angehören, und ſchon deßhalb nicht ohne Unterſcheidung in die Haftbarkeit aufgenommen werden ſollte.

Das *Recht* der Haftung enthält daher die Verpflichtung des Betreffenden, die durch ihn für den Verein herbeigeführten Folgen ſelbſt zu tragen.

Die *Vorausſetzung* der Haftung iſt, daß der Verein als Ganzes wirklich einen Verluſt erlitten und denſelben auch nachgewieſen hat. So lange ein ſolcher Verluſt nicht wirthſchaftlich beſtimmt und gemeſſen, das iſt alſo in Geld ausgedrückt werden kann, kann zwar die Verantwortlichkeit, nicht aber die Haftung eintreten. Die Verwirklichung

der Haftung fordert daher die Anerkennung des Schadens, ſei es die gerichtliche, ſei es die freiwillige. Im ſtreitigen Falle iſt es dann natürlich Sache des Gerichts, den Zuſammenhang zwiſchen Handlung und Unterlaſſung und den daraus entſtandenen Nachtheil durch Urtheil feſtzuſtellen. Und hier kommen wir auf den ſchon früher beſprochenen Grundſatz zurück, daß dafür die Geſchwornen die einzige richtige Form des Gerichtes ſind. Doch gehört die weitere Erörterung darüber kaum hierher.

Es folgt indeß jedenfalls, daß die Einzahlung der Beiträge der Mitglieder überhaupt nicht unter den Begriff und das Recht der Haftung fallen, ſondern eine einfache Schuld enthalten, deren Verzinſung entweder vertragsmäßig oder nach allgemeinem Recht vor ſich geht.

Das alles iſt nun wohl ſehr einfach. Es wird aber zunächſt darauf ankommen, durch die Anwendung dieſer Begriffe auf die einzelnen Organe ein Syſtem des inneren Haftungsrechts feſtzuſtellen.

Das Syſtem des inneren Haftungsrechts.

Das Syſtem des inneren Haftungsrechts entſteht nun, wie geſagt, indem man die obigen Begriffe auf die Funktion der einzelnen Organe anwendet. Es iſt ſehr nothwendig, auch hier das Reden von dem Haften im Allgemeinen aufzugeben, und juriſtiſch die Sache auf der Grundlage des Vereinsorganismus ins Auge zu faſſen.

1) Der Präſident haftet als ſolcher überhaupt nicht, ſondern iſt nur verantwortlich. Und zwar deßhalb nicht, weil er als ſolcher keine Geſchäfte für den Verein zu vollziehen hat. Dagegen hat er, und zwar zunächſt er allein, die perſönliche Haftung im öffentlichen Recht des Vereins (ſ. unten). Seine eigentlichen Funktionen ſind nicht wirthſchaftlicher Natur, und daher die Folgen derſelben auch nicht wirthſchaftlich zu bemeſſen.

Das nun iſt im Princip richtig. Aber es gibt allerdings zwei Fälle, in welchen der Präſident im eigentlichen Sinne des Wortes dem Vereine haftet. Und zwar erſtlich dann, wenn ſeine Funktion mit der der Direktion zuſammenfällt, was, wie geſagt, bei den meiſten kleinen Vereinen der Fall iſt, und zweitens, wenn er den Beſchlüſſen des Verwaltungsrathes ſeine Zuſtimmung verweigert. Entſteht in dieſem Falle ein Schaden, ſo muß ihn der Präſident tragen, wenn er ſeine Weigerung nicht durch Statuten oder Beſchlüſſe motiviren kann, worüber das Gericht zu entſcheiden hat. Im erſten Falle übernimmt er ganz die Stellung der Direktion, und haftet wie dieſe. Das iſt namentlich auch bei dem Vorhandenſein einer ſelbſtändigen Direktion der Fall, wenn er auf eigene Haftung Anweiſungen an die Kaſſe ausgibt, ein Recht, welches ihm als Nothrecht geſtattet ſein muß.

2) Die Haftung des Verwaltungsrathes. Man kann, auch nachdem man die Verantwortlichkeit des Verwaltungsrathes von seiner Haftpflicht getrennt hat, dennoch zu keiner Klarheit über die letztere kommen, wenn man nicht diese Haftung in ihre Grundformen auflöst. Diese nun sind die Haftung für die Beschlüsse, die Haftung für die Oberaufsicht, über die Direktion, und die Haftung für die Geldverwaltung. Der allgemeine Ausdruck, daß der Verwaltungsrath haftet, wenn er den Gesetzen oder Statuten „entgegen handelt" ist unklar; denn in den meisten Fällen handelt er eben gar nicht.

Die Grundlage der Haftung für die Beschlüsse ist nämlich zuerst eine wesentlich andere, als die für die beiden andern Punkte. Sie besteht in dem vom Handelsgesetzbuch im §. 231 zuerst, aber freilich nur noch für die Aktiengesellschaften ausgesprochenen, und vollkommen richtigen Princip, daß die Beschlüsse des „Vorstandes", unter dem man also den Verwaltungsrath zu verstehen hat, den Verein gegenüber Dritten unbedingt und ohne Rücksicht auf etwaige durch den Verein selbst gesetzte Beschränkungen wirthschaftlich verpflichten. Dieses Princip ist dann auf die Erwerbsgenossenschaften übergegangen. Wir haben schon früher erwähnt, daß wir es nicht als im Wesen gerade jener beiden Gesellschaften, sondern nur im Wesen des Vereins an sich liegend betrachten. So weit der Zweck des Vereins geht, macht der Beschluß des Verwaltungsrathes jeden Verein gegen Dritte verbindlich. Ist das nun schon vermöge der unabweisbaren Forderungen des Verkehrs nothwendig, so folgt, daß der Verein das Recht haben muß, gegen seinen „Vorstand" in allen den Fällen Regreß zu nehmen, wo derselbe gegen den Willen oder die Zwecke des Vereins den letzteren haftbar gemacht hat. Das Objekt der Haftung sind dann entweder Verpflichtungen, die ohne jenen Beschluß des Verwaltungsrathes gar nicht entstanden wären, oder Nachtheile durch die schlechte Ausführung des Vereinszweckes, die durch den Beschluß herbeigeführt sind. So lange sich nun diese Begriffe und Rechte im Gebiete der Handelsgeschäfte bewegen, treten natürlich die allgemeinen Grundsätze über die Bestimmung des Punktes ein, wo die Verschuldung und mit ihr die Haftung des Verwaltungsrathes beginnt. Allein so wie man den Verein als einen weitern Begriff betrachtet, wird die Gränze der Verschuldung und damit die Haftbarkeit sich je nach der Art des Vereins bestimmen. Die Haftbarkeit für die Beschlüsse wird z. B. eine ganz andere bei Bildungsvereinen, bei Interessenvereinen und bei Arbeitervereinen sein als bei Aktienvereinen; und wieder anders wird die Haftbarkeit bei den Verwaltungsvereinen werden, da hier dieselbe auch gegen die Regierung eintritt. Die genaue Ausführung der Lehre von der Haftbarkeit des Verwaltungsrathes wird

daher erst ihre volle Entwicklung erhalten, wenn wir eine Jurisprudenz des Vereinswesens besitzen werden. Die leitenden Grundsätze liegen aber nahe. Zuerst muß ein Schaden, und dann ein Verschulden nachgewiesen sein; und über beide sollte das Geschwornengericht entscheiden.

Anders stellt sich die Haftbarkeit des Verwaltungsrathes für die Direktion. Daß eine gewisse Haftung auch in diesem Falle eintreten muß, ist kein Zweifel; denn der Verwaltungsrath bestellt die Direktion und beaufsichtigt dieselbe. Anderseits ist auch die Direktion selbst wieder haftbar; es ist daher nothwendig, die Grundsätze festzustellen, nach denen diese Haftungen sich zu einander verhalten. In der Gesetzgebung wie in der Literatur fehlt daher jeder Anhaltspunkt.

Offenbar nun kann eine Haftung des Verwaltungsrathes überhaupt nicht eintreten, wo es sich bei der Thätigkeit der Direktion um Fachkenntniß handelt. In allen diesen Fällen ist die Haftung der Direktion eine unmittelbare (s. unten). Der Verwaltungsrath haftet dagegen da, wo seine Thätigkeit als eine allgemeine geschäftliche angesehen werden muß, und wo durch die Unterlassung dieser Thätigkeit ein Schaden entsteht; hat der Verwaltungsrath selbst die Funktion der Direktion ganz oder zum Theil übernommen, so tritt für ihn auch die eigentlich fachgemäße Haftbarkeit ein. Die Haftbarkeit für die Oberaufsicht erstreckt sich eben deßwegen auch nicht auf die Oberaufsicht über technische Vornahmen; wohl aber muß der Verwaltungsrath die Pflicht haben, durch beständige Beobachtung der Ergebnisse der Direktionsthätigkeit indirekt auch die technische Tüchtigkeit der letzteren zu beurtheilen. Allein der Regel nach wird man die Folgen der Unterlassung dieser Oberaufsicht nicht in bestimmten Ziffern ausdrücken können; es wird daher der Regel nach hier statt der Haftung die Verantwortlichkeit eintreten.

Nur auf dem dritten Punkte der Haftbarkeit, bei der Geldverwaltung, tritt ein bestimmtes Verhältniß ein. Aber auch hier wird man vor allen Dingen unterscheiden müssen.

Zuerst haftet der Verwaltungsrath dafür, daß die Bücher ordnungsmäßig geführt werden. Doch kann seine Haftung nicht auf den Inhalt der Bücher, oder die richtige Verbuchung, ausgedehnt werden. Allerdings aber muß man fordern, daß er das System der Buchführung zum Gegenstande einer eigenen Berathung und Beschlußfassung mache, und dann Sorge trage, daß die auf diese Weise vorgeschriebenen Bücher auch wirklich vorhanden sind. Seine Haftung geht dann dahin, daß wenn durch den Mangel eines Buches Schaden entsteht, er für diesen Schaden haftet. Es ist nicht erforderlich, daß der Verwaltungsrath dafür eine besondere Fachkenntniß besitze. Ist

jedoch ein eigener Oberbeamteter der Buchführung, ein Oberbuchhalter, vorhanden, so tritt dieser in das Verhältniß der Direktion für seine Abtheilung. Es ist Sache des Verwaltungsrathes, die Formen selbst zu bestimmen, in denen er das Vorhandensein der nöthigen Bücher constatirt. Enthalten dagegen die Bücher specielle Fachrechnungen (wie z. B. die Consignationen u. s. w. bei Versicherungsgesellschaften), so daß das Geschäft selbst ohne sie gar nicht geführt werden kann, so fällt die Verantwortlichkeit dafür der Direktion anheim.

Zweitens haftet der Verwaltungsrath für die Kassenverwaltung in so weit, als er, sei es im Ganzen durch seinen Beschluß, sei es im Einzelnen durch die Anweisung der einzelnen Verwaltungsräthe, Ausgaben von der Kasse machen läßt. Und diese Haftung herzustellen, soll der Verwaltungsrath für solche Ausgaben stets förmliche unterzeichnete Anweisungen bei der Kasse erlegen. Der Verwaltungsrath hat ferner gelegentlich Scontrirungen der Kasse vorzunehmen, die stets mit ihrem Ergebniß zu Protokoll genommen werden müßten; doch wüßten wir damit eine eigentliche Haftung eben so wenig zu verbinden, als mit dem Falle einer Kassendefraudation. Nur wird allerdings die Haftung selbst bei den Scontrirungen stets alsdann eintreten, wenn die letzteren in einer Weise vorgenommen sind, daß den Scontrirenden Verschulden zur Last fällt, und sich daraus Nachtheile ergeben. Ob dieß der Fall ist, kann weiter bei dem ungeheuren Unterschied im Geldumlauf der Vereine gar nicht allgemein gesagt werden, sondern sollte im streitigen Falle durch Fachgeschworne entschieden werden.

Drittens aber haftet der Verwaltungsrath unbedingt für Nachtheile, die aus unrichtiger oder gar doloser Behandlung der Rechtsgeschäfte entstehen; Unordnung in den Depositen, Mängel in den bindenden Formen der Urkunden u. s. w. Er kann dabei seinen Regreß an den Rechtsanwalt nehmen; allein zunächst muß er selber haften.

Eine wesentliche Frage ist nun die, ob sich der einzelne Verwaltungsrath einer solchen Haftung entziehen kann. Diese Entziehung könnte in doppelter Weise geschehen: zuerst durch den Austritt aus dem Verwaltungsrathe, und zweitens durch Protest gegen die Beschlüsse desselben. Was zuerst den Austritt aus dem Verwaltungsrathe betrifft, so wüßten wir gar keinen Rechtsgrund, welcher die Haftung durch denselben beseitigen könnte. Allerdings aber muß ein anderer Grundsatz dabei gelten. Das ist der, daß bei wechselnden Verwaltungsräthen die ganze Haftung bei einem Schaden, der schon längere Zeit unentdeckt geblieben und durch gewöhnliche Vorsicht auch nicht zu entdecken war, nicht denjenigen allein treffen kann, in dessen Vertretungszeit die Ent-

deckung fällt. Im Gegentheil muß angenommen werden, daß die Haftung auf denjenigen fällt, der den Schaden verschuldet und daß der Nachweis, daß derselbe schon längere Zeit vorhanden und nicht bei gewöhnlicher geschäftlicher Vorsicht zu entdecken war, den Verwaltungsrath vielmehr liberirt. Auch hier ist die Gränze von Fall zu Fall zu setzen, und zwar läßt sich wieder kein anderes Organ für die Entscheidung denken, als das Gericht der Fachgeschworenen, ohne welches überhaupt das Vereinswesen auf die Dauer eben so wenig wird bestehen können, als die Presse.

3) Was nun zum Schluß die Haftung der Direktion betrifft, so haben wir bereits oben die leitenden Gedanken dafür angegeben. Freilich muß man hier einen Schritt weiter gehen. Da bei größeren Vereinen die Direktion selbst wieder ein großer in selbständige Theile geschiedener Organismus ist, in denen wiederum besondere Fachkenntnisse für die einzelnen Gebiete gefordert werden, so folgt, daß in solchen Direktionen jeder Theil wieder seine eigene Haftung für sich hat. Die oberste Direktion haftet daher nur für das Vorhandensein der nöthigen Anordnungen, und für die Aufsicht darüber, daß in der Thätigkeit der Bedienstеten die vorgeschriebene Ordnung eingehalten werde. Für die Ausführung im Einzelnen haften dann die Chefs der Abtheilungen. Natürlich ist das wieder je nach der Art der Vereine und ihrer dadurch bedingten besondern Verwaltung verschieden.

Das nun sind, meinen wir, im Wesentlichen die für alle Vereine geltenden Grundsätze des Systems der Haftung. Natürlich findet das Gebiet bei den Unternehmungs- und zum Theil bei den gesellschaftlichen Vereinen seine Hauptanwendung, und je weiter sich das Gebiet derselben ausdehnen wird, um so ernster und bedenklicher wird durch die beständig schärfer ausgebildete Haftungspflicht die Stellung namentlich der Verwaltungsräthe werden. Daher denn auch die, nur dadurch ganz erklärliche Erscheinung, daß die Stellung der Verwaltungsräthe mehr und mehr eine entlohnte wird. Das Tantiemesystem ist die natürliche Folge des Systems der Haftung. Wir sind allerdings der Meinung, daß dasselbe noch ein sehr ungeregeltes ist; allein das Princip desselben erscheint uns dennoch unanfechtbar. Freilich werden wir es für angemessen halten, daß man in dem Honorar der Verwaltungsräthe zwei Theile unterscheide: das feste Honorar oder Entlohnung für die stets nothwendigen Leistungen und das wechselnde der eigentlichen Tantieme. Das erstere kann immer, und sollte in den bei weitem meisten Fällen eintreten; das letztere nur bei Unternehmungsvereinen, die mit Haftbarkeit des Verwaltungsrathes verbunden sind. Doch mögen hier diese wenigen Bemerkungen genügen.

Die Verwirklichung der Haftung.

Es ist der Verwirklichung der Haftung gerade so gegangen, wie dem Haftungsrecht überhaupt. Man hat bisher den Standpunkt nicht festhalten können, daß diese Begriffe dem Vereinswesen als Ganzem gehören, und hat daher nur bei den Unternehmervereinen, und zwar zuerst bei den Aktiengesellschaften und von ihnen aus bei den Erwerbsgenossenschaften auch die Verwirklichung der Haftung organisch entwickelt. Allerdings lag hier nicht bloß die Veranlassung am nächsten, sondern auch die Möglichkeit, die Haftung auf dem Gebiete wirthschaftlicher Ansprüche am leichtesten durchzuführen, und es ist ganz in der Ordnung, daß auch künftig gerade hier das Haftungswesen am eingehendsten behandelt werden wird. Allein trotzdem müssen wir doch festhalten, daß diese Rechtsbegriffe und zum Theil auch die Institutionen selbst für alle Arten von Vereinen gelten sollen. Und in *diesem* Sinne reden wir im Folgenden von dem Systeme der Verwirklichung der Haftung, wobei wir zum Schlusse nur nochmals darauf aufmerksam machen, daß es sich dabei nicht um die Haftung gegen Dritte (s. unten), sondern um die innere Haftung handelt. Dieses System nun besteht natürlich aus zwei Punkten. Der erste enthält die Organe in *jedem* Verein, welche die Fälle der eintretenden Haftbarkeit constatiren, der zweite in den Formen, in welchen die behauptete Haftung verwirklicht wird. Beide sind an sich so einfach, daß wir, so lange wir im Allgemeinen reden, darüber ziemlich kurz sein können.

1) Die Revision, der Revisionsausschuß, der Aufsichtsrath.

Der nächste Grund, weßhalb man weder in den Gesetzen noch in der Literatur sich eine klare Vorstellung von der Revision gebildet hat, beruht wohl darauf, daß man die Stellung des Verwaltungsrathes sich nicht klar gemacht hat. In der That ist es kaum ein gegründeter Zweifel, daß der Verwaltungsrath die Pflicht und auch das Recht hat, darnach zu sehen, daß die Vollzugsorgane des Vereins ihre Schuldigkeit thun, und daß überhaupt die Thätigkeit desselben im Sinne des Vereins vor sich gehe. Er soll eben dafür verantwortlich sein, daß der Geist des Ganzen im Einzelnen verwirklicht werde. Erst wenn man auf dieser Grundlage den Verwaltungsrath und den Vorstand geschieden und organisch bestimmt hat, kann man auch den Begriff der *Revision* und seine Organe feststellen.

Die Revision ist nämlich diejenige Thätigkeit des Vereins, durch welche die *Richtigkeit der Rechnungen und Bücher*, und auf *Grundlage derselben* die Haftung der leitenden Organe constatirt wird. Das Objekt der Revision ist daher nie der ganze Gang der

Thätigkeit des Vereins, sondern eben die für sich betrachteten einzelnen Aufgaben und Thätigkeiten der leitenden Organe; und zwar nicht in Beziehung auf ihre Zweckmäßigkeit, sondern auf ihre formale Richtigkeit. Die Revision, mit andern Worten ausgedrückt, hat es daher nie mit der Verantwortlichkeit, sondern nur mit der Haftung der leitenden Organe zu thun.

Um nun diese letztere zu constatiren, bezieht sich ferner die Revision stets nur auf die in Geld ausdrückbaren Resultate der Untersuchung. Was nicht auf Geldsummen zurückführbar ist, kann zwar Gegenstand der Verantwortlichkeit, nicht aber der Haftung werden.

Diese Revision ist nun allerdings an und für sich nothwendig, und es ist ferner nothwendig, daß sie bestimmte Formen und Organe habe, um zu einem greifbaren Resultate zu gelangen. Hierüber nun fehlt es in Gesetz und Theorie fast ganz an jedem Anhaltspunkt; die Natur der Sache hat eine, aber freilich meist höchst unvollkommene Praxis dafür hervorgerufen; wir müssen daher die Verhältnisse so bestimmt als möglich bezeichnen.

Die Revision kann natürlich nur durch ein eigens dafür bestimmtes Organ vor sich gehen. Das Organ ist der Revisionsausschuß. Derselbe muß von der Generalversammlung gewählt werden. Es sollte in keinem Statute fehlen. Eben so wenig sollte je ein Verein glauben, seine Thätigkeit vollständig organisirt zu haben, so lange der Revisionsausschuß seine rechte Stellung nicht gefunden hat.

Die Aufgabe des Revisionsausschusses ist nun als eine doppelte anzusehen.

Zuerst sollte der Revisionsausschuß die für den formellen Geschäftsgang nothwendigen Bücher und Aufzeichnungen constatiren. Er soll sich zu dem Ende ein Bild von dem ganzen Geschäftsgange des Vereins machen, und die nothwendigen Bücher und Belege für denselben zu fordern das Recht und die Pflicht haben. Will der Verwaltungsrath sie auf seinen Antrag nicht herstellen, so hat er das Recht, die Einführung derselben bei der Generalversammlung zu beantragen.

Zweitens soll der Revisionsausschuß die ihm vorgelegten Rechnungen prüfen. Diese Prüfung nun hat einen zweifachen Inhalt.

Zuerst muß er die Uebereinstimmung der, im Rechenschaftsberichte aufgeführten Ziffern mit den Ziffern der Hauptbücher constatiren. Das ist eine zwar einfache, aber natürlich unabweisbare Aufgabe. Der Revisionsausschuß erreicht damit, daß der Rechenschaftsbericht wenigstens mit dem Resultate übereinstimmt, welches sich ergibt, wenn man die Resultate der Hauptbücher zusammenstellt. Damit ist die formale Revision beendet.

Zweitens aber soll der Revisionsausschuß auch auf den Inhalt der vorgelegten Rechnungen eingehen. Das ist nun nur möglich, indem Stichproben gemacht werden. Unter Stichproben verstehen wir eine Untersuchung, welche irgend eine bestimmte, in einer Schlußrechnung vorkommende Ziffer bis zu ihrem letzten Ursprung durch die Bücher hindurch verfolgt. Das ist nun bei größeren Geschäften oft sehr schwierig; allein diese Schwierigkeit hebt die Nothwendigkeit der Sache keineswegs auf. Es muß gewünscht werden, daß nicht bloß das Endergebniß, sondern der ganze Proceß der Stichproben-Revision zu Protokoll genommen werde.

Drittens soll der Revisionsausschuß von Zeit zu Zeit die Scontrirung der Kasse vornehmen, und ebenso die der Werthdocumente. Er hat namentlich auch das rechtliche Element der letzteren, und bei Anführung derselben in der Bilanz den angegebenen Courswerth zu prüfen und zu constatiren.

Viertens hat er über das Ergebniß seiner Thätigkeit einen Bericht abzufassen, und denselben der Generalversammlung vorzulegen. Hat er keine Beanstandung gefunden, so genügt die einfache Verlesung des Revisionsprotokolls. Findet er dagegen Anstände, so hat er dieselben, sofern sie nicht in bloß formalen Dingen bestehen, und daher durch den Verwaltungsrath einfach zu beseitigen sind, genau zu untersuchen, und den Antrag darauf zu basiren, den er an die Generalversammlung stellen wird. Die Begründung ist dann seine Sache.

Fünftens hat der Revisionsausschuß unzweifelhaft das Recht, bei vorgefundenen Mängeln und Gefahren sogleich dem Verwaltungsrath die Erklärung abzugeben, daß er im Interesse der Gesellschaft gewisse Maßregeln — z. B. Schließung gewisser Branchen des Geschäfts, aber auch Suspendirung von Beamteten, resp. sofortige Anzeige von Unredlichkeiten derselben — für unbedingt nothwendig halte, und einen Beschluß des Verwaltungsrathes darüber zu veranlassen. Weigert sich der Verwaltungsrath, so hat die Revision das Recht, unmittelbare Anzeige im Falle der Gefahr bei dem Gericht zu machen, zugleich aber eine Generalversammlung zu berufen; letzteres jedoch nur dann, wenn sich das Präsidium seinerseits weigert. Ist keine dringende Gefahr, so wird die Sachlage der Generalversammlung zur Beschlußfassung vorgelegt. Selbstverständlich hat der Verwaltungsrath an den Verhandlungen des Revisionsausschusses Theil zu nehmen.

Um diese wichtigen Funktionen nun in gehöriger Weise erfüllen zu können, sollte der Revisionsausschuß stets eine angemessene Zeit vor der Berufung der Generalversammlung zusammentreten, um seinen Bericht unmittelbar hinter dem Bericht des Verwaltungsrathes ablegen

zu können. Es ist nicht abzusehen, was der Revisionsausschuß *während* des laufenden Geschäftsjahres zu thun haben sollte. Jedenfalls aber müßte von dem Tage der Ausschreibung der Generalversammlung an seine Thätigkeit auf Grundlage des ihm mitgetheilten Berichts beginnen. Die bisherige Form, wie er dieselbe auszuüben pflegt, halten wir für beinahe werthlos. Wird sie aber ausgeführt, wie wir es oben bezeichneten, so ist sie allerdings eine zwar schwierige, aber höchst wesentliche Aufgabe im Leben jedes Vereins. Nur muß man sich allerdings nicht einbilden, daß die Revisoren sich dazu hergeben werden, diese große Arbeit *unentgeltlich* zu übernehmen. Es sollte namentlich bei jedem Unternehmungsverein ein bestimmter Grundsatz für die Honorirung derselben festgestellt werden. Eine *gute* Revision wird stets mehr werth sein, als sie kostet; eine billige Revision kann leicht sehr theuer zu stehen kommen.

Was nun den „Aufsichtsrath" des Handelsgesetzbuchs betrifft, so ist er nichts als ein unklar gedachter, und der Aufsichtsrath der Genossenschaftsgesetze ein perennirend fungirender Revisionsausschuß. Der erste ist nutzlos, und der zweite falsch. Der erste wird durch einen tüchtigen Verwaltungsrath überflüssig, der zweite macht denselben unmöglich. Man sollte diesen Theil des Gesetzes anders bestimmen. Statt der beständigen Funktion des Aufsichtsrathes, die eigentlich entweder die Haftung des Verwaltungsrathes aufhebt oder sie dem ersteren überträgt, sollte bei Erwerbsgenossenschaften einfach ein Zusammentreten des Aufsichtsrathes in kürzeren Epochen bestimmt werden; etwa alle Vierteljahr, und dann mit den obigen Rechten und Pflichten des Revisionsausschusses. Freilich muß man dann die bisherige unklare Vorstellung vom „Vorstande" beseitigen. Vielleicht daß unsere Darlegung dazu beitragen dürfte.

2) Klage und Fachgeschworene.

Hat nun der Revisionsausschuß die Ueberzeugung gewonnen, daß eine Verletzung des Vereins vorliege, so hat er in der Generalversammlung den formellen Antrag auf *Anklage* des Verwaltungsrathes oder der Direktion zu stellen.

Dasselbe Recht steht jedem Mitgliede zu.

Beschließt die Generalversammlung die Anklage, so *kann* sie das Revisionscomité beauftragen, den Proceß zu erheben; sie muß aber auch andere Mitglieder beauftragen *können*. Es ist gar kein Grund, weßhalb gerade der „Aufsichtsrath" nach den neuen Gesetzen den Proceß führen soll.

Der Verwaltungsrath hat das Recht, jeden Augenblick das ganze

Verfahren aufzuheben, wenn er die betreffende Haftung erfüllt. Natürlich sind Verbrechen ausgenommen.

Die Erklärung des Revisionscomités befreit den Verwaltungsrath *nicht* von einer von einzelnen Mitgliedern zu erhebenden Anklage.

So wie die Anklage beschlossen ist, muß der Angeklagte als suspendirt gelten, und ein zu diesem Zwecke gewählter Ersatzmann in seine Stelle treten.

Das entscheidende Gericht sollte in allen solchen Fällen, in denen es sich nicht um Verbrechen, sondern um Haftung aus der Geschäftsführung handelt, ein *Fachgeschworenengericht* sein. Man wird uns hier die Gründe erlassen, aus denen wir diese Auffassung auf das Entschiedenste vertreten, obwohl wir nicht verkennen, daß sie auch ihre Bedenken hat.

B. *Das äußere Haftungsrecht des Vereinswesens als Haftung gegen Dritte.*

Mit der Frage nach der äußeren Haftbarkeit oder Haftbarkeit gegen Dritte betreten wir nun ein Gebiet, über welches wir auf Grundlage unserer bisherigen Darstellung einerseits und andererseits deßwegen am wenigsten zu sagen haben, weil gerade hier sowohl Gesetzgebung, als Literatur am reichsten in Ansichten und Discussionen sind. Denn während die bisherigen Gebiete der Haftbarkeit nur durch das Eindringen in das Wesen des Vereins erledigt werden konnten, ist das Folgende das ganze Gebiet, wo das Vereinswesen mit dem Privatrecht zusammenhängt. Und hier wird daher auch alles, was wir über dieselbe zu sagen haben, viel verständlicher und einfacher selbst für die gewöhnlichste Jurisprudenz sein. Wir stehen nun keinen Augenblick an, dasjenige, was Schulze-Delitzsch über die Haftbarkeit in seiner neuesten Schrift gesagt hat, für das Beste zu halten, was in dieser Richtung in neuerer Zeit im Gebiet des Vereinswesens gegeben worden ist. Nur muß man allerdings die Haftung von der Verantwortlichkeit scheiden, dann die innere Haftung von derjenigen gegen Dritte trennen, und endlich niemals vergessen, daß die bisherigen Gesetze wie Untersuchungen sich noch auf dem beschränkten Standpunkte befinden, *nur* von der Haftbarkeit bei Erwerbsvereinen zu reden, während es über die Haftbarkeit aller übrigen Vereine noch an *jedem* Anhaltspunkte fehlt. Unsere Aufgabe ist es nun nicht, das Gebiet der Haftbarkeit nach allen Seiten hin juristisch zu erörtern. Wird einmal das Vereinsleben seine volle Entwicklung empfangen, so wird unsere deutsche Jurisprudenz bald eben so reich an Controversen über das Haftrecht sein, als über die durch Tribonian verstümmelten römischen Ansichten. Deß

ſorgen wir uns wenig. Aber vielleicht iſt es gerade darum gut, daß wir gleich von Anfang an den allgemeinen Standpunkt feſtſtellen.

Dieſer nun hat in unſern Augen vor allem die bisherige Beſchränkung zu verlaſſen, und ein Haftrecht nicht etwa für einzelne Vereinsarten, ſondern für das Vereinsweſen im Ganzen zu ſuchen, und zwar in der Weiſe, daß die Grundſätze deſſelben für alle Arten der Vereine gleichmäßig gelten, während auf der allgemeinen Grundlage deſſelben dann wieder das, worauf es in den meiſten Fällen des praktiſchen Lebens ankommt, das ſpecielle Haftrecht der einzelnen Vereinsarten ſich zu einem vielgeſtaltigen und keineswegs einfachen Syſteme entwickelt.

a) Das allgemeine äußere Haftrecht des Vereinsweſens.

Das allgemeine äußere Haftrecht der Vereine iſt nämlich dasjenige, welches vermöge des Weſens des Vereins ohne Rückſicht auf ihre Art, ihre Organiſation und ihren Zweck für alle Vereine gleichmäßig zu gelten hat.

Auf dieſem Punkte nun iſt es eigentlich, wo ſich der Verein am deutlichſten von der Geſellſchaft und dem Mandate trennt, und gerade im Verkehr mit Dritten ſeine Natur am greifbarſten offenbart.

Das Haftrecht der Vereine gegen Dritte — das Haftrecht im Verkehre — beruht nämlich darauf, daß die Organe des Vereins das Recht, den Verein als Ganzes haftbar zu machen, nicht aus einem Mandat des Vereinsmitgliedes, ſondern aus ihrem Recht zur organiſchen Vertretung des Vereins herzuleiten haben. Es iſt falſch, das bloß auf Aktiengeſellſchaften und Erwerbsgenoſſenſchaften anzuwenden; es muß für jeden Verein gelten, weil es auf dem gemeinſamen Weſen aller Vereine beruht. Es iſt eben ſo falſch als einſeitig, das nur von dem „Vorſtande" zu ſagen. Hier iſt es im Gegentheil ganz nothwendig, einen viel allgemeineren Standpunkt einzunehmen.

Wir ſagen demgemäß zuerſt, daß jedes Organ, das vom Verein ſelbſt beſtellt iſt, den ganzen Verein vermöge der ihm zuſtehenden Funktionen haftbar macht. Das gilt vom Präſidenten in ſeinem Wirkungskreis, vom Verwaltungsrath, von der Direktion, und auch von der Geſammtzahl aller Angeſtellten im Verein. Der Sekretär einer Kreditanſtalt, der Gepäckträger einer Bahn, der Agent einer Verſicherungsgeſellſchaft macht den Verein an ſich eben ſo gut haftbar, als das Präſidium. Von einem Mandate und von einer Berufung auf ein Mandat, ſo daß die Haftbarkeit des Vereins da aufhören werde, wo die betreffenden Inſtruktionen (als Mandate) etwas verbieten oder erlauben, kann im

Namen des öffentlichen Verkehrs gar keine Rede sein. Der Begriff des Mandats reicht hier nicht aus; an seine Stelle tritt der Begriff des persönlichen Vereins und nur die Unkenntniß des Vereinswesens wird den §. 231 des Handelsgesetzbuches auf Aktienvereine beschränken wollen.

Zweitens aber folgt, daß die Haftbarkeit des Vereins sich auch nur auf diejenigen Thätigkeiten des Vereinsorgans bezieht, welche *innerhalb seiner Stellung als Organ des Vereins liegen*. Geht er darüber hinaus, so hört die Haftbarkeit des Vereins als solche auf, und an ihre Stelle tritt die individuelle Haftung des Vereinsorgans. Die Meinung der Dritten, daß der Betreffende als Organ des Vereins handelte, ändert das Recht der Haftung nicht. Es ist Sache des Dritten, bei geschäftlichen Vornahmen sich vorerst über die Stellung der Contrahenten im Verein selbst zu vergewissern, und sich ein Urtheil darüber zu bilden, ob das von dem letzteren vorgelegte Geschäft in dieser Stellung enthalten sei, also ein Recht auf Haftbarkeit des ganzen Vereins erzeugt oder nicht. Es ist dann ferner zunächst Sache des Verwaltungsrathes, die von jenem angesprochene Haftbarkeit anzuerkennen oder nicht. Entsteht darüber Streit, so bleibt nichts übrig, als der Ausspruch der Fachjury. Das gilt vom Präsidenten bis zum untersten Agenten, und ist namentlich in Versicherungsgesellschaften von großer praktischer Bedeutung. Lag aber die Thätigkeit des betreffenden Organs wirklich in seiner Competenz, und schadet sie dem Verein, so haftet der letztere unzweifelhaft dem Dritten, und hat daher nur den *Regreß an sein Organ*. Es ist gar kein Grund, hier irgend einen Unterschied zwischen den verschiedenen Vereinen zu machen; das Obige muß für *alle* Vereine gelten.

Drittens geht das Recht des Dritten stets *zuerst* gegen das vorhandene Vermögen des Vereins, und erst *nach* der Execution gegen dasselbe auf die Mitglieder des Vereins über, je nach der Art des Vereins. Fest steht nur, daß, so weit eine Zahlung an den Verein *fällig* war, dieselbe unter die Haftung fällt und executionsfähig wird. Wie weit sie geht, hängt, wie gesagt, wieder von der Art des Vereins ab.

Viertens aber folgt, daß die Grundsätze über die Pflicht zur Auflösung des Vereins und Concursausschreibung über denselben nicht wie bisher bloß für die Unternehmungsgesellschaften, sondern für *jeden Verein* principiell gelten müßten. Es ist Pflicht des Verwaltungsrathes, zu wissen, *wann* die Ausgaben des Vereins die Einnahmen übersteigen. Dasselbe muß vom Präsidenten gefordert werden. Es ist daher Pflicht beider Organe, bei den von ihnen eingegangenen Geschäften

für den Verein — wie wenn sie z. B. Bestellungen für ihn machen oder Beamtete mit Gehalt anstellen, sich zu vergegenwärtigen, ob die sonstigen Verpflichtungen des Vereins das erlauben. Versäumen sie das, und ist nach der Verfassung des Vereins derselbe nicht verpflichtet, durch seine Mitglieder die eingegangene Verpflichtung zu decken — z. B. bei Beitragsvereinen — so müssen die betreffenden Organe dem Dritten unmittelbar für das haften, was durch das Vermögen des Vereins nicht gedeckt wird. Doch muß zugleich die Haftung derselben gegenüber Dritten eine subsidiäre sein, indem erst das Vermögen des Vereins, und dann erst die Pflicht der Organe zur Geltung gelangt.

Fünftens folgt, daß namentlich im Verwaltungsrathe die Haftung gegen Dritte stets eine solidarische sein muß. Eine wesentliche Frage ist dabei die, ob ein Mitglied sich dieser Haftung durch einen förmlichen, zu Protokoll gegebenen Protest entziehen kann. Wir antworten: für die Verantwortlichkeit ja, für die Haftung nein. Die Befreiung von der Haftung tritt nur dann ein, wenn mit jener Erklärung zu Protokoll zugleich der formelle Austritt verbunden ist. Auch der Präsident haftet wie jeder Verwaltungsrath, obgleich er nicht mitstimmt, weil er den Beschluß sanktionirt; aber auch er kann sich der Haftung entziehen durch formelle Niederlegung der Stelle.

Dieß sind, glauben wir, die allgemeinen Grundsätze für jeden Verein. Einfacher im Princip, aber viel schwieriger in der Ausführung sind nun die Grundsätze für die Haftung bei den Arten der Vereine.

b) Das äußere Haftrecht der Vereinsarten.

Schulze-Delitzsch hat zuerst die Frage aufgestellt, ob ein Verein das Recht haben solle, sich selber einseitig sein Haftrecht (gegen Dritte) zu bestimmen, und diese Frage verneint (Gesetzgebung über Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften, 1869, S. 34 ff.). Es ist nach ihm „die wesentliche Aufgabe des politischen (?) Gesetzes auf dem Gebiete des Vermögensrechts, die naturrechtliche Verbindlichkeit (zur Haftbarkeit) zu einer zwangsrechtlichen zu machen." Der Gesetzgeber kann die gesetzliche Regelung dieses Punktes nicht der Bestimmung von irgend einer andern Seite her überlassen, wenn er den Verkehr nicht der Gefahr aussetzen will, sich im Gewirr widerstreitender Sonderinteressen zu verwickeln. Es ist kein Zweifel, daß Schulze-Delitzsch damit den Kernpunkt der Frage berührt hat. Nur möchten wir ihn auf das Gebiet hinüber bringen, wohin er denn doch eigentlich gehört.

In der That nämlich kann das Gesetz selbst zuletzt nichts anderes thun, als eben die Haftbarkeit der einzelnen Vereine, die durch die

Natur derſelben gegeben iſt, als geſetzliche, das iſt als eine auf den Willen der Vereinsglieder nicht zu ändernde, feſtſtellen. Es iſt das um ſo wichtiger, als ſich namentlich auch die Aktienvereine jetzt ſelbſt ihre Statuten ohne Genehmigung der Regierung geben können. Iſt dem nun ſo, ſo folgt, daß die beſondere Haftpflicht der Vereinsarten neben dem allgemeinen Haftrecht, das wir ſo eben darlegten, nur durch das Studium der Natur dieſer Vereinsarten gefunden werden kann. Dieſes aber beruht wieder auf dem Syſtem der Vereine. Man kann daher hier nicht mehr im Allgemeinen reden, ſondern man muß jetzt vielmehr ſagen, daß das Weſen jeder Art der Vereine zugleich die Grundlage für das ſpecielle Haftrecht derſelben neben dem allgemeinen abgibt. Und die Principien hierfür ſind einfach; wir ſtellen ſie auf, indem wir das allgemeine Haftrecht vorausſetzen, und von der beſonderen Jurisprudenz des Vereinsweſens die Entwicklung im Einzelnen erwarten, was wohl nicht eher geſchehen wird, als bis ſich dieſelbe von dem höchſt beſchränkten Geſichtskreiſe des Handelsrechts frei gemacht haben wird.

Auf dieſem Punkte nämlich wird der Unterſchied zwiſchen den Beitrags-, den Aktien-, den Gegenſeitigkeits-, den Kreditvereinen und endlich den Verwaltungsvereinen weſentlich.

In den Beitragsvereinen haften die Mitglieder unbedingt nur bis zum Betrage des verſprochenen Beitrages, und bis zum Augenblick ihres formell erklärten Austritts.

In den Aktienvereinen iſt jedes Mitglied mit der Einzahlung ſeiner Aktie jeder Haftung entledigt; er haftet nur bis zum Nominalbetrage, kann ſich aber dieſer Haftung jeden Augenblick durch Vernichtung der Aktie entziehen. Denn jeder Aktienverein iſt eine vollkommen ſelbſtändig gewordene Unternehmung, welche ihrem Weſen nach von der Unternehmung jedes Mitglieds geſchieden und als ein eigenes wirthſchaftliches Ganze daſteht. Die Haftung über die Aktie hinaus iſt ein Widerſpruch mit dem Weſen der Aktiengeſellſchaft.

In den Gegenſeitigkeitsgeſellſchaften haftet jedes Mitglied im Verhältniß zu ſeinem Antheil und ſeiner dadurch bedingten Prämie, und mit dem durch die bisher gezahlten Prämien erworbenen Anſpruch, ſo daß er den letzteren verliert, wenn er nicht im Verhältniß zum erſteren nachzahlt. Da dieß der Fall iſt, ſo entſteht die Frage, ob er ſeine ganze Haftungsverbindlichkeit durch einfaches Nichtzahlen ſeiner Prämie und damit durch Aufgeben ſeines Anſpruches aufheben kann, oder ob er auch als Nichtmitglied pro rata der Prämie haftet, wenn er ausgetreten iſt. Wir glauben, daß er nicht haftet — d. h. daß der Dritte gegen ihn kein Privatrecht behält, wenn er ausgetreten

iſt, ſondern daß, im Falle durch die Austretenden die Erhöhung der Prämien nicht mehr ausreicht, der Concurs erklärt werden muß. Es iſt das eine Frage, die wir dem künftigen Verſicherungsrechte überweiſen.

In den Kreditvereinen dagegen haften bei derjenigen Geſtalt derſelben, die wir als Solidarverein bezeichnet haben, alle Mitglieder und zwar ſolidariſch. Nur dieſe ſolidariſche Haftung kann ihnen die wirthſchaftliche Grundlage geben, deren ſie bedürfen. Bei den Gewerbebanken aller Art, mit dem Unterſchiede der Aktien und der Kredittheilnehmer, ſtellen wir den Grundſatz auf, daß die Haftung drei Stufen durchmachen muß. Zuerſt geht ſie gegen das Vermögen, dann gegen die Aktionäre, und dann erſt in subsidium gegen die Kredittheilnehmer; dabei haben die Aktionäre, wenn ſie zahlen müſſen, den Recurs gegen die Kredittheilnehmer. Dieſe letztere Haftung würde dann denſelben Charakter haben wie bei den Erwerbsgenoſſenſchaften. Hier nämlich ſoll die Haftung zuerſt nach Maßgabe des beanſpruchten Kredits für alle gelten, dann aber in subsidium auch über denſelben hinaus. Die nähere Motivirung müſſen wir uns hier vorbehalten. Derſelbe Grundſatz würde auch bei den Arbeitervereinen gelten, während die Arbeiterverbindungen nach dem Princip der Beitragsvereine zu haften haben.

Was nun zum Schluß die Verwaltungsvereine betrifft, ſo haben ſie eine doppelte Haftung. Zuerſt haften ſie für ihre wirthſchaftlichen Verpflichtungen, je nachdem ſie Beitrags-, Gegenſeitigkeits- oder Aktienvereine ſind. Dann aber haften ſie auch für den Schaden, den ſie durch die Thätigkeit ihrer Organe zufügen, da vermöge ihres Rechts der Einzelne gezwungen iſt, ſich der letzteren zu bedienen. Das Hauptbeiſpiel iſt dafür die Haftpflicht der Eiſenbahnen für Beſchädigung von Gütern und Perſonen. Es iſt aber gar kein Grund vorhanden, denſelben Grundſatz nicht analog auf andre Verwaltungsvereine auszudehnen, z. B. auf Banken, welche ſchlechtes, leicht nachahmbares Papiergeld ausgeben, Gasgeſellſchaften, welche ſchlechte Röhren haben ꝛc. Gerade dieſe Sache gewinnt eine weſentlich andere Geſtalt, ſo wie man ſie von einem etwas höheren Standpunkt betrachtet, und dieſe Vereine als unzweifelhafte Organe der Verwaltung betrachtet. In der That iſt ihre privatrechtliche Haftbarkeit nur die Form, in welcher ihre öffentlich rechtliche Haftbarkeit zum Ausdrucke gelangt; und viele Einwürfe dagegen würden verſchwinden, wenn man dieſen Standpunkt zu ſeiner rechten Geltung brächte. Wir würden auch hierauf gerne weiter eingehen, müſſen uns jedoch mit der Aufſtellung der obigen allgemeinen Grundſätze für dieſes wie für die

früheren Gebiete begnügen. Das aber scheint sich denn doch als allgemeines Resultat dieser kurzen Darstellung zu ergeben, daß man ohne ein klares System des Vereinswesens überhaupt zu keinem juristischen Systeme der Haftbarkeit desselben gelangen dürfte.

B. Oeffentliches Recht.

Es war wohl im Grunde ganz natürlich, daß man bisher, wo das ganze Vereinswesen noch als ein von der Regierung abhängiges erschien und deßhalb nicht zu einem selbständigen System seines Rechts gelangte, beinahe das ganze öffentliche Recht der Oberaufsicht sich in der Vorstellung concentrirte, daß die Regierung durch ihre Organe die Verantwortlichkeit und Haftung herzustellen habe.

Der wesentlich verschiedene Standpunkt unserer Gegenwart zeigt sich nun kaum irgendwo so sehr, als gerade in diesem letzten Gebiet des Vereinsrechts.

Es ist das entscheidende Princip des ganzen Vereinswesens, daß sich die Mitglieder des Vereins gegen ihre eigenen Organe selbst Recht schaffen, und mithin die Verantwortlichkeit wie die Haftung selbst zur Geltung bringen sollen. Die Regierung hat, nachdem sie auf den übrigen Punkten das Ihrige gethan, gerade hier am allerwenigsten zu thun übrig. Das aber, was sie hier zu thun hat, bezieht sich nur noch auf zwei Gebiete, deren Natur und Inhalt, denken wir, leicht verständlich sein wird. Das eine bezeichnen wir als die Oeffentlichkeit, das andere als das Vereinscommissariat. Die erste hat es mit dem Verhältniß zum Publikum zu thun, das zweite mit dem speciellen Verhältniß zur Regierung.

a) Die Oeffentlichkeit.

Das Princip der Oeffentlichkeit des Vereinswesens beruht auf zwei Elementen. Zuerst bringt es die Natur des Vereins mit sich, daß die Mitglieder oft gar nicht, selten aber in der Weise an der Verwaltung des Vereins sich betheiligen können, daß sie im Stande wären, ihre Rechte auf Verantwortlichkeit und Haftung zur Geltung zu bringen. Zweitens aber ist der Verein seinem Wesen nach ein Organ des öffentlichen Lebens; er ist eine Persönlichkeit und hat daher das Recht des Verkehrs; er ist eine Gemeinschaft von persönlichen und wirthschaftlichen Kräften und erscheint daher als eine Verkehrsmacht. Beides kann und soll die Regierung nicht ändern; es ist Sache jedes Einzelnen, so gut er es vermag seine Verhältnisse zum Verein zu ordnen. Aber Eine wesentliche Bedingung dafür vermag er sich nicht allein herzustellen;

das ist die Kenntniß der Hauptthatsachen, die sich auf den Verein beziehen, so weit sie als nothwendige Voraussetzung seines Urtheils erscheinen. Daher hat die Regierung im Interesse des Gesammtlebens dafür zu sorgen, daß diese Thatsachen durch den Verein jedermann zugänglich werden; die darauf bezüglichen Grundsätze bilden das, was wir die Oeffentlichkeit des Vereinswesens nennen, und diese Oeffentlichkeit erscheint daher als ein wesentlicher Theil des öffentlichen Rechts desselben.

Diese Oeffentlichkeit hat nun zwei Hauptformen.

Zuerst ist dieselbe die Pflicht einer regelmäßigen Veröffentlichung des jährlichen Rechenschaftsberichts. Es soll als Regel gelten, daß jeder Verein seinen Rechenschaftsbericht durch den Druck veröffentlichen soll; ein Verein, der nicht die Mittel dazu besitzt, zu einer solchen Drucklegung, erscheint überhaupt als lebensunfähig. Wichtig ist dagegen die Bestimmung des Minimums für den Inhalt des zu veröffentlichenden Rechenschaftsberichts. Es ist nicht nothwendig, daß der ganze Bericht, den die Direktion der Generalversammlung vorlegt, gedruckt werde, obwohl es im Interesse der Unternehmungen sein wird, daß dieß geschehe. Allein zwei Dinge muß der Bericht im Druck enthalten. Das erste sind die Namen der Vorstände und des Hauptes der Direktion, nebst Angabe des Sitzes der Verwaltung; das zweite die wesentlichen einzelnen Posten der Einnahme und Ausgabe, nebst dem Vermögensstande. Es muß eine solche Veröffentlichung der Regierung mitgetheilt, und es sollte Regel sein, daß dieselbe einige Zeit vor der Generalversammlung ausgegeben werde. Wir meinen, daß die Regierung das Recht haben soll, den Verein durch Ordnungsstrafen zu einer solchen Veröffentlichung zu zwingen; eben so glauben wir, daß sie berufen ist, auf demselben Wege einen unvollständigen Bericht durch die Verwaltung des Vereins vervollständigen zu lassen. Wenn der Bericht fehlt, so folgt daraus keine Nichtigkeit der Beschlüsse der Generalversammlung; allein für die Ordnungsstrafen, welche die Regierung in Gemäßheit des Obigen den Organen des Vereins auferlegt, sind nur die letzteren persönlich haftbar.

Die zweite Frage betrifft die Oeffentlichkeit der Generalversammlungen. Wir sind der Meinung, daß principiell jede Generalversammlung öffentlich sein soll; daneben aber muß es derselben, sei es auf Antrag der Vorstände, sei es auf Antrag eines Mitgliedes, freistehen, durch Majoritätsbeschluß die Sitzung für eine geheime zu erklären. Wenn einmal das Vereinswesen seine gehörige Entwicklung empfangen haben wird, werden wir, so wie wir eigene Gebäude für Theater, Bibliotheken, Musik, Kunstvereine haben, auch

eigene Vereinshäuser bauen, in welchen die Generalversammlungen abgehalten werden, und in denen daher das Publikum von den Mitgliedern sich leicht scheiden läßt. Erst dann wird der letzte formelle Schritt zur Geltung des Vereinswesens geschehen, und das Recht der Oeffentlichkeit ein allgemeines sein.

b) Das Vereins-Commissariat.

Auch bei dem Vereinscommissariat stehen wir vor einer definitiven Gestaltung, die durch die neue Entwicklung des Vereinswesens bedingt ist. Der Standpunkt, nach welchem die Gegenwart eines Vertreters der Regierung bei allen Sitzungen des Verwaltungsrathes wie der Generalversammlung ein nothwendiges Element des Ganzen sei, ist offenbar ein überwundener. Allein andrerseits ist die Funktion der Regierung keineswegs bisher eine gut organisirte. Wir sind nun der Ueberzeugung, daß es nicht genügt, bloß Comités zu errichten, welche mit der Genehmigung der Statuten zu thun haben. Eben so wenig meinen wir, daß es genügt, wenn die Vereine verpflichtet werden, den Gerichten ihre Mittheilungen zu machen. Sondern wir glauben, daß in jeder Regierung eine eigene Abtheilung für das ganze Vereinswesen errichtet werden müßte, welche diesen hochwichtigen Zweig des inneren Lebens der Völker beständig beobachten, und namentlich die Statistik desselben regelmäßig feststellen solle, um auf Grundlage derselben etwaige Vorschläge für weitere Gesetzgebungen und Maßregeln zu entwerfen. Auf diese Frage glauben wir jedoch nicht weiter eingehen zu sollen. Dagegen ergeben sich zwei leitende Grundsätze für das, was wir das eigentliche Vereinscommissariat nennen möchten.

Zuerst nämlich muß die Regierung das Recht haben, für jede Generalversammlung diejenigen Organe abzuordnen, welche sie für nothwendig hält. Es gibt kein Recht des Vereins, diese Theilnahme zurückzuweisen; es ist im Gegentheil ganz richtig, wenn die Regierung die Verweigerung derselben als Grund erklärt, die Generalversammlung zu schließen. Zu einer Aufhebung des Vereins selbst ist dagegen kein rationeller Grund vorhanden. Welche Rechte der Abgeordnete innerhalb der Versammlung habe, ergibt sich aus dem obigen.

Zweitens aber liegt kein Grund vor, die Theilnahme des Regierungsabgeordneten an den Sitzungen des Verwaltungsrathes als Regel zu fordern. Die Sache selbst ist für die Regierung eine eben so große als nutzlose Last, da sie ohnehin Mittel genug hat, den Thätigkeiten des Verwaltungsrathes entgegen zu treten. Dagegen darf man fordern, daß bei den Verwaltungsvereinen, welche eben Regierungsfunktionen vollziehen, der Regierung das Recht der

Absendung eines Abgeordneten auch für die Verwaltungsrathssitzungen zusteht. Es scheint uns überflüssig, das näher zu motiviren. Wohl aber wäre es gut, wenn bei der Genehmigung solcher Vereine dieß Recht ausdrücklich in den Statuten aufgenommen würde.

So haben wir jetzt versucht, die Elemente des Systems des allgemeinen Vereinsrechts aufzustellen. Die weitere Entwicklung wird nun darin bestehen, daß auf dieser Grundlage das Recht der einzelnen Vereinsarten weiter ausgebildet wird. Wenn wir die bisherige Auffassung, nach welcher jede Behandlung der obigen Punkte namentlich im Handels- und Genossenschaftsrecht sich als Vereinsrecht überhaupt betrachtet, überwunden haben werden, und jede Behandlung sich selbst wieder nur als Theil des Ganzen, dessen Organismus, Glieder und Arten das System des Vereinswesens zeigt, erkennt und darnach vorgeht, so werden wir gewinnen, was wir als die Basis jeder gesunden Entwicklung des Vereinswesens betrachten müssen — die Ausbildung des ganzen Systems des Vereinsrechtes durch die Entwicklung seiner einzelnen Glieder und Theile.

Möge die obige Arbeit dazu den Anstoß geben, und sie hat den einzigen Erfolg gehabt, den ein erster Versuch auf einem so großen Gebiete überhaupt erringen kann: den, daß das künftige Bessere und Größere auch das erste noch unfertige Streben nach dem gemeinsamen Ziele nicht ganz übersehen und vergessen wird. —

---

3 2044 089 246 227